

ENAP

Cadernos

nº 128

Um marco analítico para a governança pública brasileira a partir de convergências entre a teoria dos custos de transação e as teorias sobre as sociedades contemporâneas

Elson Cedro Mira



Coleção: Cátedras 2021
■■■■■■■■□□

Coleção:

Cátedras 2021



Um marco analítico para a governança pública brasileira a partir de convergências entre a teoria dos custos de transação e as teorias sobre as sociedades contemporâneas

Autor:

Elson Cedro Mira

Parecerista:

Bruno Dias Magalhães

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de fomentar pesquisas de alto nível com aplicações práticas na gestão pública. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 87 de 2021.

Conheça o autor



**Elson Cedro
Mira**
Autor



É doutor em ciências sociais (CPDA/UFRRJ), economista (UESC) e professor titular do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). É pesquisador na área de economia institucional, atuando principalmente em temas como instituições e desenvolvimento, custos de transação, governança e contemporaneidade dos velhos institucionalistas.

Expediente



Escola Nacional de Administração Pública – Enap

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretora-Executiva

Natália Teles da Mota

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Bráulio Figueiredo Alves da Silva

Diretora de Inovação

Camila de Castro Barbosa
Medeiros

Diretor de Gestão Interna

Lincoln Moreira Jorge Junior

Revisão

Adriana Braga

Projeto gráfico

Amanda Soares
Letícia Lopes

Diagramação

Gustavo Bonifácio

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrado e doutorado profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília (DF), a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

M6712m Mira, Elson Cedro

Um marco analítico para a governança pública brasileira a partir de convergências entre a teoria dos custos de transação e as teorias sobre as sociedades contemporâneas / Elson Cedro Mira.

-- Brasília: Enap, 2023.

138 p. : il. -- (Cadernos Enap, 128; Coleção: Cátedras 2021)

Inclui bibliografia

ISSN: 0104-7078

1. Administração Pública. 2. Governança Pública. 3. Custos de Transação. 4. Sociedade Contemporânea. I. Título. II. Mira, Elson Cedro.

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



Enap, 2023

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

CÁTEDRAS 2021

Editorial

Em 2021, o Programa Cátedras Brasil selecionou projetos em duas áreas temáticas que tratam de questões urgentes e desafiadoras. Os dez projetos selecionados nas áreas de “Governança Radical” e “Reforma Administrativa” buscavam dar respostas à necessidade de mudanças radicais na governança e propor soluções para problemas organizacionais da administração pública.

A governança no setor público não é estática ou inflexível. Choques como guerras, catástrofes naturais ou mesmo pandemias são momentos que exigem novos posicionamentos e abertura de espaço para mudanças radicais na governança, que podem ser implementadas a partir da introdução de pequenas alterações institucionais.

O debate sobre as mudanças necessárias ao setor público passa também por reflexões sobre as propostas de reforma administrativa, que envolvem mudanças em diferentes dimensões, tais como a gestão de desempenho, a modernização das formas de trabalho, a consolidação de cargos, funções e gratificações, os arranjos institucionais, as diretrizes de carreiras e os ajustes no Estatuto do Servidor. Ademais, as mudanças pelas quais passam o mercado de trabalho com a crescente automação de processos, o teletrabalho e a digitalização no setor de serviços têm despertado muitas reflexões sobre as possibilidades de mudanças no serviço público.



As pesquisas realizadas no contexto do Edital nº 87/2021 do Programa Cátedras Brasil e apresentadas nesta série de Cadernos Enap visam compreender o contexto complexo de mudanças enfrentadas pelo setor público, assim como mensurar os impactos gerados por essas transformações, além de propor caminhos para se pensar a melhoria e a modernização da administração pública como um todo.

Boa leitura!

Coordenação-Geral de Pesquisa

Diretoria de Altos Estudos

Sumário Executivo

O alto grau de complexidade das relações econômicas e sociais característico da sociedade contemporânea resulta de um contínuo progresso em diferentes esferas. Esses avanços demandam correspondência na trajetória institucional, muitas vezes refratária a mudanças. Nesse contexto, inconformidades institucionais podem constranger o bem-estar social, devendo ser objeto de constante atenção do poder público, inclusive nas atividades estatais, reduzindo, por exemplo, custos de transação (aqueles não relacionados diretamente à produção).

Como ocorre nos diferentes casos, em variados graus, na trajetória do Estado brasileiro se vê determinadas instituições nocivas ao desenvolvimento econômico, conformando governanças. Muda-las é relativamente difícil dada a maior rigidez do setor estatal. Na contemporaneidade, esse debate recrudescer com fins de reduzir a defasagem na eficiência dos processos públicos do país em comparação aos do setor privado, cuja dinâmica torna-o mais assertivo ao progresso e seus consequentes ganhos de produtividade.

O Estado brasileiro busca, assim, aproveitar inovações transacionais indutoras de governanças adequadas. Desde os anos 1990 muitas ações vêm sendo desenvolvidas para modernização de suas ações e processos. Esse debate supera, inclusive, discussões quanto ao modelo de Estado pois, qualquer que seja ele, uma maior racionalização das despesas transacionais públicas e o consequente incremento no bem-estar social devem ser sempre perseguidos.

No bojo desse debate, a presente pesquisa dedica-se ao tema Governança, tendo como referencial teórico elementos da Teoria Econômica e da Teoria Social, sendo esta intersecção uma singularidade. Naquele primeiro campo o arcabouço é a “Nova Economia Institucional dos Custos de Transação” a partir de seus autores principais: Ronald Coase; Oliver Williamson; e Douglass North. Os três contribuem decisivamente à análise dos custos de transação, suas magnitudes e naturezas e os consequentes desdobramentos nas instituições e na governança.

Legando desafios ao desenvolvimento econômico, fatores como o crescimento populacional e o progresso tecnológico geraram um caráter impessoal para a sociedade contemporânea, elevando custos de transação, em um capitalismo pós-industrial. Como se verifica na presente pesquisa, esse contexto culmina em uma intersecção com a Teoria Social, a partir de autores como Daniel Bell, Manuel Castells e Jeremy Rifkin, referenciais a este trabalho.

Daniel Bell desenvolve um dos trabalhos seminais sobre a mudança no bojo do capitalismo ocorrida na segunda metade do século 20, quando a indústria arrefece seu protagonismo. Segundo esse autor o deslocamento relativo da dinâmica econômica ao setor de serviços – tanto na produção como no emprego – conforma a sociedade pós-industrial. Manuel Castells empreende pesquisa relacionada diretamente à de Bell, enfatizando como a sociedade contemporânea se organiza em redes, muitas delas em escala global, onde a informação torna-se um produto *per se*. Já Jeremy Rifkin pesquisa a substituição da posse pela “experiência” via acesso e, depois, compartilhamento, enfatizando como a sociedade contemporânea torna-se mais flexível, gerando novos tipos de transações econômicas, muitas delas organizadas em redes e relacionadas à serviços.

As teses desses três “pós-industrialistas” são sinérgicas, cumulativas, e, como se demonstra nesta pesquisa, têm convergências com as ideias de Coase, Williamson e North quanto à relevância dos custos de transação. O presente trabalho desenvolve-se na culminância do conjunto dessas teorias em relação à governança pública, buscando contribuir a um *framework* de análise e escolha de alternativas, considerando o seguinte problema de pesquisa: é possível um marco analítico para a governança pública contemporânea gerador de eficiência social e economia?

Seu objetivo geral é elaborar um marco analítico para a governança pública brasileira com baixos custos de transação e aderência à sociedade contemporânea, pós-industrial, intensiva em serviços, organizada em redes, com

acesso e compartilhamento recrudescidos. Os objetivos específicos são: i. aplicar a teoria dos custos de transação à governança pública; e ii. relacionar as teorias sobre as sociedades contemporâneas a atuais padrões sociais brasileiros e suas oportunidades legadas à governança pública.

A pesquisa envolveu duas etapas metodológicas complementares. A primeira utilizou os métodos bibliográfico e documental. Consultaram-se livros e artigos sobre o referencial teórico, com bastante ênfase aos “originais”, sem prejuízo de outros autores identificados como relevantes. Analisou-se cada teoria, especificamente, e valorizou-se o encadeamento cumulativo entre os autores e os dois arcações teóricos – econômico e social. Demonstrou-se, por exemplo, a vinculação da obra de North e Williamson à de Coase e os avanços legados por aqueles dois, desde a natureza e relevância dos custos de transação, passando pela forma como influenciam na escolha da governança, especialmente, aos seus efeitos no desenvolvimento econômico. Na teoria social procedeu-se de igual modo em relação às teorias de Bell, Castells e Rifkin. Identificou-se elementos cumulativos entre as três teses pós-industrialistas, sem prejuízo de suas especificidades. A pesquisa documental ocorreu em textos legais do governo brasileiro definidores de instituições e governança. Desde as reformas estruturais dos anos 1990 a mudanças mais recentes.

A segunda etapa metodológica envolveu a elaboração do marco analítico *per se*. Baseado na teoria referencial, elaborou-se o marco em duas etapas. Inicialmente apresenta-se em forma textual, a partir de elementos norteadores da governança, com os respectivos cursos de ação propostos. O nível de detalhamento nessa etapa é maior, inclusive com exemplos. Na segunda etapa ele é apresentado em imagens num nível mais estratégico, com menor detalhamento. Nelas são expressos os principais elementos norteadores e os respectivos cursos de ação. Também na elaboração do marco *per se*, inclusive na sucessão das imagens, as sinergias e cumulatividades entre as teorias e campos são enfatizadas.

O marco tem uma perspectiva contratualista das relações, remetendo à teoria dos custos de transação. Considera como ponto de partida as três estruturas de governança apresentadas por Williamson: hierarquia; mercado; e hibridiz. Enfatiza alguns elementos decisórios aos cursos de ação, tais como:

- No caso dos custos de transação: magnitude e natureza deles; estrutura administrativa, cognitiva e orçamentária das organizações; coordenação institucional; frequência das transações; grau de especificidade dos ativos; incerteza; economias de escala e escopo; direitos de propriedade enquadramento institucional; autonomia organizacional.

- No caso das sociedades contemporâneas: tecnologia intelectual; redes (intensidade e direção dos laços em redes, fluxo de informações, virtualização); análise de custo/benefício entre alternativas sobre posse e experiência via acesso ou compartilhamento.

Diante das diferentes possibilidades de governança, a pesquisa propõe um modelo decisório às análises, podendo culminar em diferentes cenários. Esse processo de escolha é múltiplo por diferentes naturezas, a exemplo das causas, dimensões e cursos alternativos de ação. Devendo, por isso, amparar as decisões, sem desconsiderar as especificidades de cada transação e organização, mas se atendo aos princípios de minimização dos custos de transação e conformidade à sociedade contemporânea, perseguindo, sempre, a melhor atuação do Estado e a consequente ampliação no bem-estar social. O escopo analítico do marco tem, assim, uma proposição instrumental cujos cursos seguem os fundamentos institucionais e sociais referidos na pesquisa.



Se quiser, **clique aqui** para acessar o documento do **Sumário Executivo separado. Compartilhe!**

Resumo

Esta pesquisa utilizou referenciais teóricos da economia e das ciências sociais com o objetivo de elaborar um marco analítico para a governança pública brasileira aderente aos elevados custos de transação da sociedade contemporânea, pós-industrial, intensiva em serviços, organizada em redes, com acesso e compartilhamento recrudescidos. O “Novo Institucionalismo Econômico dos Custos de Transação” de Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North, e as “Teorias Sobre as Sociedades Contemporâneas” de Daniel Bell, Manuel Castells e Jeremy Rifkin embasaram as reflexões de modo sinérgico e cumulativo. Utilizando-se dos métodos bibliográfico e documental, apresentaram-se as principais teses desses autores e, após, enfocou-se o tema governança à esfera pública. Em seguida, elaborou-se o marco pretendido na forma de texto e imagens. Para a elaboração das imagens utilizou-se a “codificação” como procedimento metodológico. A pesquisa conclui com um *framework*, buscando contribuir ao processo decisório sobre governanças públicas no Brasil condizentes com a sociedade contemporânea. A partir de elementos norteadores, indicaram-se cursos de ação possíveis, estabelecendo referenciais decisórios, sem prejuízo de se considerar as especificidades transacionais nos casos concretos. Dessa forma o escopo analítico do marco tem uma proposição instrumental à governança pública, baseada em condicionantes institucionais e sociais.

Palavras-chave: instituições, governança, custos de transação, serviços, redes, acesso, compartilhamento

Sumário

1.

Introdução

Pg. 15

2.

A economia institucional dos
custos de transação

Pg. 26

3.

A sociedade contemporânea
segundo a teoria social

Pg. 56



4.

Estado e governança

Pg. **86**

5.

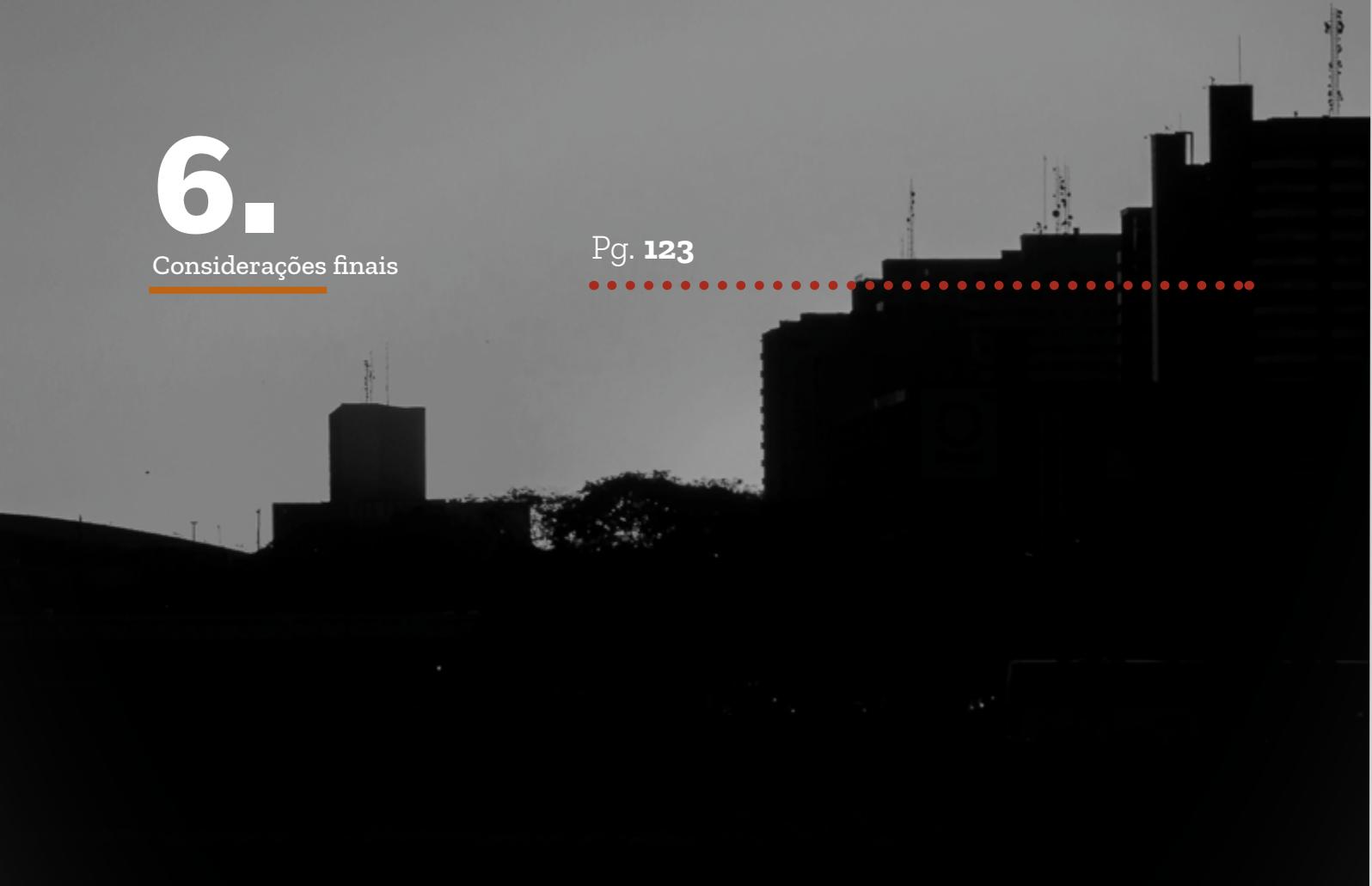
Proposta de um marco analítico

Pg. **96**

6.

Considerações finais

Pg. **123**



1.

Introdução





1. Introdução

O papel do Estado e o seu conseqüente “modelo” compõem importante debate em variados campos científicos. Paradigmas sucederam-se, especialmente ao longo do século 20. Sob uma perspectiva econômica – considerada no presente texto –, independente do grau de intervenção proposto, a busca pela redução nos custos da “máquina” e por ganhos de eficiência tem recrudescido.

Para não comprometer atividades estatais finalísticas, a racionalização das despesas públicas deve focar os custos de transação (aqueles não relacionados diretamente à produção), demandando correspondência entre instituições (as regras balizadoras da vida social) e governança (esfera multidimensional do exercício institucional, incluindo autoridade e representação).

Um relevante arcabouço teórico nesse sentido é a “Nova Economia Institucional dos Custos de Transação”, conforme se verifica na literatura especializada, a exemplo de Banco Mundial (2002). Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North, suas principais referências, estabelecem o protagonismo dos custos de transação às organizações, às estruturas de governança e ao desenvolvimento econômico, respectiva-

mente. No ambiente social, uma governança eficiente os reduz, concorrendo ao respeito dos direitos de propriedade, induzindo ao desenvolvimento econômico.

A onipresença dos custos de transação na sociedade contemporânea reflete, em grande parte, as nuances do seu capitalismo pós-industrial, assunto bastante debatido na teoria social por autores como Daniel Bell, Manuel Castells e Jeremy Rifkin. Para Bell, o deslocamento relativo da produção ao setor terciário é a principal característica dessa contemporaneidade, conformando uma sociedade de “serviços”. Castells enfoca a organização social em “redes”. Rifkin, inicialmente, destaca a substituição da posse pelo “acesso” e, após, avança suas pesquisas à relevância do “compartilhamento”. Todos eles identificam a intangibilidade como marca da produção econômica e dos sistemas organizacionais a partir da segunda metade do século 20, conformando um novo padrão social. A intersecção entre as referidas teorias econômicas e sociais é uma singularidade deste trabalho, pois.

A maior racionalização do Estado sob a égide dessa sociedade impessoal, emergida do capitalismo pós-industrial, com a maior relevância dos custos de transação, é desafiante. Inclusive por não culminar, necessariamente, na redução de serviços ofertados à população, demandando inovações institucionais e na governança pública. Diante do exposto, estabelece-se o problema desta pesquisa: é possível um marco analítico para a governança pública contemporânea gerador de eficiência social e economia?

Seu objetivo geral é elaborar um marco analítico para a governança pública brasileira com baixos custos de transação e aderência à sociedade contemporânea, pós-industrial, intensiva em serviços, organizada em redes, com acesso e compartilhamento recrudescidos. Os objetivos específicos são: i. Aplicar a teoria dos custos de transação à governança pública; e ii. Relacionar as teorias sobre as sociedades contemporâneas a atuais padrões sociais brasileiros e suas oportunidades legadas à governança pública.

A pesquisa se justifica, especialmente, porque a atuação estatal é imprescindível, independente do modelo adotado. Uma governança pública de qualidade e com baixos custos reverterá em benefícios sociais. Ora, sempre haverá um custo à sociedade para a manutenção do Estado. Reduzi-los permite uma alocação maior de recursos às atividades fins, elevando o bem-estar social. Algo relevante, pois a principal fonte de financiamento público é a tributação cobrada da sociedade. Atenuará um paradoxo: pressão simultânea por mais e melhores serviços públicos e, de outro lado, menor tributação.

O principal resultado esperado desta pesquisa é uma contribuição à melhoria na governança pública brasileira, a partir da redução de custos de transação e da convergência ao padrão vigente na sociedade contemporânea, enfocando as possibilidades da oferta de serviços públicos transacionados em redes, via acesso e/ou compartilhamento. Espera-se que o marco analítico produzido tenha propriedade de se constituir como instrumental decisório à governança pública, com a flexibilidade necessária para dar conta de especificidades.

Desta forma, este trabalho pode contribuir ao aperfeiçoamento da matriz institucional do país, reduzindo custos de transação e concorrendo ao respeito dos direitos de propriedade. Mudanças organizacionais resultantes da pandemia Covid-19, como, por exemplo, a ampliação do trabalho remoto e o uso mais intensivo de tecnologias, tornaram as pessoas e as organizações mais propensas a inovações, abrindo uma janela de oportunidade ímpar às pretensões desta pesquisa.

Legando às diferentes esferas governamentais brasileiras possibilidades para propor e/ou analisar e/ou balizar governanças públicas sob a perspectiva de custos de transação e do padrão social das sociedades contemporâneas, o marco analítico proposto pode contribuir a melhorias no planejamento, execução e análise de políticas públicas. Sua aplicabilidade busca analogia com o marco para análises de programas de inovação no serviço público desenvolvido por Goldsmith e Páez (2016). Esses autores incluem uma matriz analítica “[...] para orientar, sistematizar e homogeneizar o processo de estudo dos casos de inovação selecionados” (GOLDSMITH; PÁEZ, p. 16).

Para tal, o marco analítico aqui apresentado sistematiza conceitos teóricos e a integração deles, recorrendo a exemplos e cenários reais, caracterizando-se, assim, também, por uma análise empírica aderente à trajetória recente do Estado brasileiro, legando verossimilhança à pesquisa.

Fundamentando-se em teorias da economia institucional e da teoria social, as relações entre as transações econômicas e a estrutura social são onipresentes na presente pesquisa, especialmente na conformidade entre as duas esferas. Inclusive nas imagens do marco analítico, buscou-se um delineamento cumulativo entre as esferas e as teorias referenciais. As ciências econômicas e sociais correspondem, pois, ao locus teórico da pesquisa.

Para além de suas eventualidades, incompletudes e equívocos, de inteira responsabilidade do seu autor, dada a multidimensionalidade do tema “instituições e governança”, a pesquisa não intenta circunscrever o debate. Ao contrário, espera gerar discussões e diálogos com outras teorias do mesmo ou de outros escopos.

Assentada nessa base, a natureza ontológica deste trabalho considera tanto a constituição da sociedade a partir de relações culminantes em padrões, como de padrões determinantes das relações. Sobre essa lógica recíproca, no campo do institucionalismo econômico, Asch, citado por Hodgson (1994), é assertivo:

A unidade [de estudo] não é o indivíduo, mas um indivíduo social, um indivíduo que ocupa uma determinada posição na ordem social[...] Para compreendermos o indivíduo, temos de o estudar no enquadramento de grupo; para compreender o grupo, temos de estudar os indivíduos cujas ações inter-relacionadas o constituem (HODGSON, 1994, p. 53).

As relações “indivíduos e sociedade” são consideradas dinâmicas, evolucionárias, evitando, por isso, tautologias. E as instituições são protagonistas nessa relação recíproca, correspondendo, na sociologia, aos “padrões sociais, como designados por Durkheim, para quem

a construção do ser social, feita em boa parte pela educação, é a assimilação pelo indivíduo de uma série de normas e princípios – sejam morais, religiosos, éticos ou de comportamento – que balizam a conduta do indivíduo num grupo. O homem, mais do que formador da sociedade, é produto dela (DURKHEIM, 1998, p. 8).

Em Veblen (1898a) o autor enfatiza como o interesse econômico afeta a estrutura social, conformando todas as instituições, em alguma medida, como econômicas. É o inverso do individualismo metodológico clássico-marginalista prevalente como mainstream na economia. Conforme Hodgson (1994, p. 70), “o elemento básico na sociedade não é o indivíduo abstrato, mas o indivíduo social, que é ao mesmo tempo construtivo no interior da sociedade e construído através da sociedade”.

A seção dedicada ao aporte teórico institucionalista considera esse pressuposto ontológico, enfocando os custos de transação e seu poder sobre as decisões relacionadas às estruturas de governança. Após, quando a pesquisa imerge na teoria social, desenvolve as argumentações dos autores escolhidos sobre a forma como as mudanças nas transações econômicas conformam novas estruturas sociais.

Seguindo os propósitos do trabalho, exercitam-se as intersecções entre as teorias dos custos de transação e sobre as sociedades contemporâneas, fazendo jus à observação de Hodgson (1994, p. 71) sobre a economia institucional: “o que se defende é que o meio socioeconômico e institucional tem um efeito significativo no tipo de informação que recebemos, na nossa cognição dessa informação, ou nas preferências, e, portanto, muito do nosso comportamento”. Evidentemente,

a associação entre os dois campos exige compatibilidade entre eles. Busca-se contemplar essa questão de natureza teórica de três formas: a) demonstrando a vinculação cumulativa no interior deles – Coase, Williamson, North –, quanto aos custos de transação; e Bell, Castells, Rifkin (nas suas duas teses), em relação às sociedades contemporâneas; b) verificando as sinergias existentes entre os dois campos teóricos; e c) considerando no texto e imagens do marco um encadeamento cumulativo entre as teorias e as esferas.

Essas referências ontológicas prenunciam questões de natureza epistemológica, de um lado, e de validade ou coerência do trabalho investigativo, de outro. Se a teoria social de Bell, Castells e Rifkin têm suas epistemologias evidentes nas próprias denominações das sociedades pós-industriais, o debate na ciência econômica é profícuo quanto ao assunto.

Nesse sentido, esta pesquisa abdica do método funcionalista e de técnicas econométricas, típicas do individualismo metodológico otimizador neoclássico/marginalista da economia – atenta aos recursos metodológicos dos economistas referenciais a ela, mantendo-se fiel à melhor tradição evolucionária vebleniana. Ao invés da estática-comparativa abstrata ortodoxa, busca evidências empíricas às teses apresentadas, bem como a forma que tornam economia e sociedade indissociáveis.

A partir dos referenciais teóricos escolhidos, o fio condutor inicial são as mudanças na relevância dos custos – outrora de produção e atualmente de transação. Após, os argumentos recorrem às mudanças nas estruturas sociais a partir das mutações no capitalismo. O ponto de chegada é a forma contemporânea como a sociedade se constitui a partir dos seus tipos mais complexos de transações.

Esse caminho é, também, metodológico. Afinal, “a administração de recursos escassos é influenciada pelos padrões de civilização e pela organização e instituições da sociedade na qual vivem os homens”, conforme expressa Lange ([1945] 1988, p. 172), trabalho clássico sobre o objeto e o método na economia. Ou seja, é imperativo considerar as especificidades sociais de cada tempo e as respectivas condições da economia, pois “[...] as leis econômicas que se mantêm num tipo de organização social podem deixar de fazê-lo em outro. A maioria das leis econômicas é, desse modo, ‘historicamente limitada’ a certos tipos de organização e instituições sociais” (LANGE, [1945] 1988, p. 173). A aderência às condições econômicas e sociais vigentes na sociedade contemporânea converge a perspectiva de governança deste trabalho aos seus fundamentos teóricos.

1.1) Aspectos metodológicos

A presente pesquisa envolve duas etapas metodológicas complementares. A primeira utiliza os métodos bibliográfico e documental. Conforme ZAMBELLO *et al.* (2018, p. 66), “a pesquisa bibliográfica vincula-se à leitura, análise e interpretação de livros, periódicos, manuscritos, relatórios, teses, monografias etc. (ou seja, na maioria das vezes, dos produtos que condensam a confecção do trabalho científico)”. Sob tal égide, na aplicação do método bibliográfico, a presente pesquisa realizou, sucessivamente, os procedimentos de levantamento bibliográfico preliminar, busca das fontes, leitura do material e redação do texto pertinente. Procedeu-se a consultas em livros e outros trabalhos científicos sobre os referenciais teóricos. No caso da teoria dos custos de transação, enfatizaram-se obras de Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North. Quanto às teorias sobre as sociedades contemporâneas, as obras basilares foram de Daniel Bell, Manuel Castells e Jeremy Rifkin.

Sobre a aplicação do método documental, ZAMBELLO *et al.* (2018) assim referem:

- As pesquisas que envolvem o manuseio de determinados documentos possuem como primordial característica, ao se considerar a fonte do trabalho científico, a utilização de artefatos/materiais/subsídios históricos, institucionais, associativos, públicos, privados, oficiais ou extraoficiais; são exemplos destes: regulamentos, normas, pareceres, cartas, memorandos, diários, leis, manuscritos, projetos de leis, relatórios técnicos, minutas, autobiografias, jornais, revistas, [...] etc. (ZAMBELLO *et al.*, 2018, p. 69)

Exemplos da recorrência ao método documental na presente pesquisa são as consultas e referências realizadas, por exemplo, a Brasil (1995).

Esses dois métodos inicialmente aplicados à pesquisa permitiram o embasamento teórico e a identificação dos pressupostos à elaboração do marco analítico, bem como sua fundamentação. Inicialmente redigiu-se sobre a teoria dos custos de transação. Após, seguiu-se à redação relacionada às teorias sobre as sociedades contemporâneas.

Sobre o “marco analítico” per se, este trabalho utiliza fundamentos análogos àqueles considerados por Schmitz (2016, p. 2) ao seu “marco conceitual”: “o conjunto de conceitos [no caso da presente pesquisa o conjunto de parâmetros] que norteiam as ações a serem tomadas e realizadas, identificando e definindo o método de trabalho, respeitando princípios, crenças e valores”. Além de pressupostos de vários autores referenciados ao longo do texto, considerou-se assertiva do

mesmo Schmitz (2016, p. 2) no sentido de “[...] permitir que a realidade social seja reconstruída enquanto objeto do conhecimento, por meio de um processo de classificação”. O marco analítico resultado da presente pesquisa é apresentado, complementarmente, em formatos textual e imagético.

A apresentação do marco, complementarmente, em imagens atende à observação de Becker (2007, p. 30): “[...] a operação básica quando se estuda a sociedade – começamos com imagens e terminamos com elas – é a produção e o refinamento de uma imagem da coisa que estamos estudando”. Embora o autor se refira a imagens estabelecidas nas ideias, sem, necessariamente, representação “visual”, expressar o desenvolvimento desta pesquisa nesta forma pretende conformá-la como ferramenta adicional de apoio à tomada de decisão. Propõe, também, sintetizar os diversos elementos textuais detalhados anteriormente às imagens. Nesses termos, há um elemento semiótico na pesquisa.

Conforme destacam Reis, Ferneda e Almeida (2020, p. 2), “a Semiótica é a ciência que investiga o sistema de signos e as formas de representação utilizadas para transmitir sentimentos, pensamentos, ideias e ideologias”. Miguel (2010) entende a Semiótica

- “[...] formada por um conjunto de elementos composto por: signos, signos visuais (ou imagens), signos linguísticos, signos auditivos, a situação de comunicação (fala, visual, escrita), estrutura textual, estrutura de informação, gênero (anúncio), formas de absorção, e códigos de comunicação (MIGUEL, 2010, p. 46, negrito meu).

Analisando a associação entre imagem e texto ao caso de marcas comerciais, Gomes e Nakatani (2019, p. 6) a entendem como algo imprescindível “[...] durante o procedimento de análise (sincretismo), uma vez que a imagem é uma poderosa produtora de sentidos e o texto complementar o processo de significação”. Esta mesma lógica associativa texto/imagem está considerada na presente pesquisa ao marco analítico.

A imagem serve, assim, como um instrumento adicional de apreensão das ideias. Uma aplicação da análise proposta por Reis, Ferneda e Almeida (2020, p. 19, negrito meu) a partir dos “[...] aspectos qualitativos do signo (que pode ser uma marca, um produto, *uma figura, uma imagem*), que são responsáveis pela primeira impressão que um signo expõe ao receptor”. A combinação texto/imagem no marco analítico desenvolvido nesta pesquisa utiliza-se de outra contribuição desses mesmos autores (REIS; FERNEDA; ALMEIDA, 2020, p. 2, negrito e sublinhado meus) para quem a análise semiótica tem “[...] como propósito a descoberta de

cadeias de interpretações possíveis, além de dar subsídios para o estudo de processos comunicacionais envolvendo *mensagens verbais*, não verbais, sonoras, *imagéticas ou qualquer combinação entre estas modalidades*”. Concretamente, as imagens do marco analítico compõem-se de figuras, inclusive geométricas, e cursos de ação devidamente baseados nas teorias referenciadas.

Ao invés de um caráter conceitual, o escopo analítico do marco visa uma proposição instrumental à governança pública, baseada nos condicionantes institucionais e sociais abordados nos respectivos referenciais teóricos. Assim, apresentado, pois, em texto e imagem, o marco analítico expõe condicionantes às escolhas, permitindo o exame de caminhos alternativos. Esse conjunto texto/imagem oportuniza o melhor aproveitamento conforme o processo cognitivo usual do “receptor”: “os signos possuem a função mediadora entre o objeto e o interpretante, como forma de aproximá-los e relacioná-los” (Reis; Ferneda; Almeida, 2020, p. 2).

Contribuindo o marco analítico aqui apresentado à escolha de estruturas de governança aos *diferentes policy-makers*, o seu caráter imagético visa permitir uma compreensão mesmo por aqueles sem conhecimento aprofundado dos pressupostos teóricos aqui abordados.

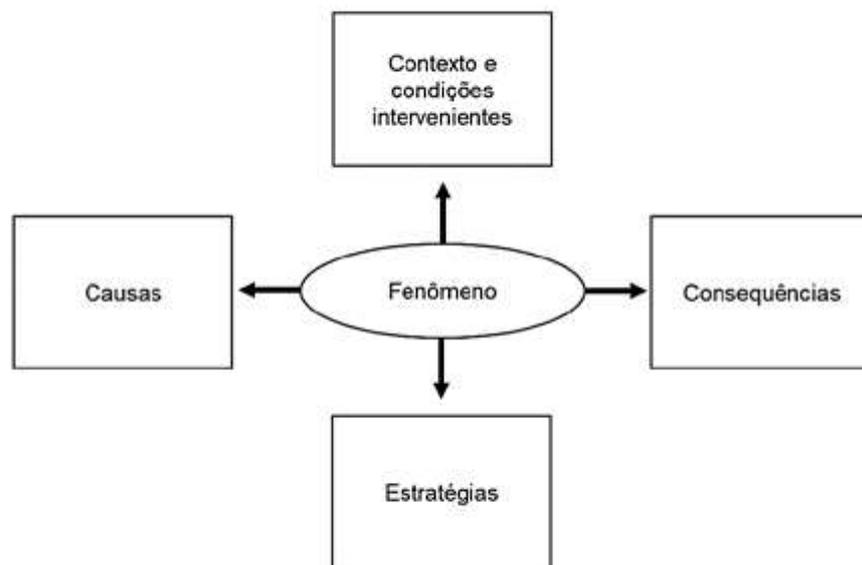
Para a elaboração do marco analítico, utilizou-se a “codificação” como procedimento metodológico. Para tal, a referência é Flick (2009, p. 277, **negrito meu**), para quem “a codificação envolve uma comparação constante dos fenômenos, dos casos, dos conceitos etc., assim como a formulação de questões voltadas ao texto”. Ela permite categorizar no sentido de resumir conceitos previamente analisados em “conceitos genéricos”. Ressalvadas as especificidades de cada caso – como é reiterado várias vezes no texto – o marco analítico proposto apresenta caminhos alternativos “genéricos” à escolha das estruturas de governança.

Os procedimentos da codificação classificam-se em “[...] ‘codificação aberta’, ‘codificação axial’ e ‘codificação seletiva’, não devendo ser entendidos nem como ‘procedimentos claramente distinguíveis, nem como fases temporalmente separadas no processo’ (Flick, 2009). A codificação aberta expressa “[...] dados e fenômenos na forma de conceitos” (Flick, 2009, p. 277) resultando numa “[...] lista dos códigos e de categorias associados ao texto (Flick, 2009, p. 280).

Já a codificação axial “refere-se ao aprimoramento e à diferenciação das categorias resultantes da codificação aberta” (Flick, 2009, p. 281). Nesse nível da abordagem, elaboram-se relações entre as categorias dos custos de transação e das sociedades contemporâneas. Afinal, “os conceitos incluídos em cada categoria podem tornar-se um fenômeno para essa categoria, e/ou o contexto ou as con-

dições para outras categorias, e podem, ainda, tornar-se uma consequência para um terceiro grupo de categorias” (Flick, 2009). Viabiliza, pois, a conexão entre os dois campos referenciais teóricos, bem como entre eles e as aplicações práticas. Na Figura 1, vê-se o modelo paradigmático à definição dessas relações. Esta pesquisa utiliza-o, por exemplo, à definição dos caminhos alternativos às estruturas de governança.

Figura 1 – O modelo do paradigma



Fonte: Flick (2009, p. 281).

Na terceira etapa, da codificação seletiva, “[...] há um aperfeiçoamento do desenvolvimento e da integração da codificação [...]” (Flick, 2009, p. 282). Elabora-se, nessa fase, uma “[...] linha da história – associa-se um conceito ao fenômeno central da história, relacionando-o a outras categorias. Seja como for, o resultado deve ser uma categoria central e um fenômeno central” (Flick, 2009). A categoria central da presente pesquisa, não poderia ser diferente, é a “governança pública”. Assim, o percurso metodológico do marco analítico consolida-se as convergências entre os dois referenciais teóricos desta pesquisa. Dessa forma, as imagens do marco analítico convergem à seguinte expressão de Flick (2009, p. 285 – *negrito meu*): “a combinação da codificação aberta com procedimentos cada vez mais focalizados pode contribuir para o desenvolvimento de uma *compreensão aprofundada do conteúdo e do significado do texto que vá além de sua paráfrase e de seu resumo*”.

1.2) Estrutura do trabalho

Após esta introdução, a 2ª e a 3ª seções discorrem, respectivamente, sobre a teoria dos custos de transação e as teorias sobre as sociedades contemporâneas. A 4ª seção enfoca, especificamente, o conceito de governança concernente ao setor público. Ao final das seções 2 e 3, demonstra-se, brevemente, o potencial das relações entre as teorias e a governança pública, assentando as bases ao detalhamento realizado na seção 4. Na 5ª seção, transpõe-se o referencial teórico apresentado ao objeto de estudo desta pesquisa – a governança pública. Após, apresenta-se o marco analítico per se. O trabalho é concluído com as considerações finais e as referências.

2.

A economia
institucional
dos custos de
transação





A economia institucional dos custos de transação

A análise econômica desenvolveu diferentes métricas aos custos, como “total”, “médio” e marginal. Mas, por muito tempo limitou-os à natureza daqueles diretamente relacionados à produção. Mesmo na contemporaneidade, os manuais, paradigmáticos, tratam quase que exclusivamente de tais custos. Coube a Coase ([1937] 2017) desenvolver um conceito de custos não relacionado diretamente à produção, mas às condições necessárias ao funcionamento da organização, por isso denominados como de “transação”. Ronald Coase tornam-se referencial ao assunto, então, embasando teorias fundamentadas nos custos de transação, a exemplo das “estruturas de governança” de Oliver Williamson e sobre “instituições e desenvolvimento” de Douglass North.

Nesse sentido, para a presente seção, as referências principais são Coase ([1937] 2017, [1960] 2017, [1972] 2017, [1988a] 2017, [1988b] 2017 e 2017), Williamson (1990, 2000, 2002, 2005 e 2012), North (1990, 1994, 2005, 2008, 2018) e North, Wallis e Weingast (2009). Estas são obras paradigmáticas ao novo institucionalismo econômico. Coase, North e Williamson, e.g., foram laureados com o Nobel de Economia. O caráter seminal, clássico, das obras citadas desses três pode ser

comprovado no reconhecimento em publicações relevantes, a exemplo de Acemoglu e Robinson (2012), Mackaay e Rousseau (2015), Ménard (2014) e Zylbersztajn e Sztajn (2005). No Brasil, traduções recentes de North (1990) e Coase (1990) – respectivamente North (2018) e Coase (2017) – corroboram, também, a assertiva. Além das referências ao trio Coase-Williamson-North, utiliza-se de obras complementares, sem desconsiderar o protagonismo dessa tríade.

A teoria dos custos de transação é protagonista na literatura novo institucionalista da ciência econômica contemporânea. Foi responsável pela revalorização da economia institucional, cuja referência inicial é o programa de pesquisa de Thorstein Veblen, em fins do século 18 – vide, por exemplo, Veblen (1898a, [1898b] 2007 e [1899] 2000). John Commons e Wesley Mitchell compõem com Veblen o triunvirato dessa fase inicial do institucionalismo econômico. Precursor, Veblen desenvolve críticas metodológicas à ciência econômica e reflete, especialmente, sobre as relações entre classes sociais na sociedade industrial. Commons (1924, 1925 e 1931) e Commons e Morehouse (1927) enfatizam a análise dos direitos de propriedade. Mitchell (1927) expressa a dedicação do autor à análise dos ciclos econômicos.

Os diferentes objetos desses teóricos tornam a economia institucional um programa de pesquisa do tipo “guarda-chuva”, fundamentado, sempre, no balizamento das relações sociais pelas instituições. Considera o indivíduo enraizado (embedded) institucionalmente – nos “padrões sociais”, conforme já expressava Durkheim ([1897] 2019). Não à toa, Veblen critica o individualismo metodológico e a estática-comparativa, fundamentais a economistas neoclássicos e marginalistas.

Imediatamente após a 2ª guerra mundial, análises institucionalistas ficaram relativamente alijadas dos journals de economia. Ainda assim, há registro de publicações importantes, a exemplo de Polanyi ([1944] 2000 e 2012), mas sem o reconhecimento do mainstream econômico, dadas as críticas institucionalistas ao conceito e ao método formais da ortodoxia. No último quartel do século 20, há um resgate do institucionalismo econômico, preservando o pluralismo de objetos científicos, mas, sempre, submetido ao comportamento individual enraizado. Segundo Williamson (2012):

- A orientação predominante sobre a organização econômica no hiato de trinta anos entre 1940 e 1970 foi de que eram determinantes as características tecnológicas da firma e a organização do mercado. A alocação da atividade econômica entre firmas e mercados era tomada com um dado; as firmas

eram caracterizadas como funções de produção; os mercados serviam como dispositivos de sinalização; a contratação era realizada através de um leiloeiro; e as disputas eram ignoradas por causa da presumida eficácia da adjudicação judicial. A possibilidade de que sutis propósitos de economização fossem servidos pela variedade organizacional não surge no interior desta estrutura ortodoxa - sem dúvida. Está efetivamente além do alcance dela. De forma análoga, a atitude predominante de política pública em direção às práticas não familiares ou não convencionais de negócios durante aquele intervalo era de profunda suspeição ou mesmo de hostilidade (Williamson, O., 2012, p. 6).

Em meio ao resgate do institucionalismo econômico, novos objetos de pesquisa e diferenças metodológicas legaram características próprias a essa nova “geração” por isso denominada como “novos institucionalistas” em comparação aos “velhos institucionalistas” – Veblen, Commons e Mitchell. A economia institucional mantém sua tradição de programa “guarda-chuva”. Os novos institucionalistas chegam a dialogar com a ortodoxia econômica e mesmo a adotar categorias de análises por ela celebradas, mas, ainda assim, desferem críticas ao mainstream, algumas delas herdadas dos velhos institucionalistas.

Daron Acemoğlu, Elinor Ostrom (também Nobel em Economia), Geoffrey Hodgson, Ha-Joon Chang e Peter Evans são novos institucionalistas de destaque cujas teorias não compõem as escolhas à presente pesquisa pautadas em Coase, Williamson e North, referências principais do “novo institucionalismo dos custos de transação”.

Independente do objeto de pesquisa, fazendo jus à tradição vebleniana, o ponto de partida analítico dos novos institucionalistas é o enraizamento institucional dos indivíduos, considerando as instituições como as regras vigentes na sociedade, aceitas, praticadas em situações regulares (OSTROM, 2008; SEARLE, 2005). Coase, Williamson e North analisam essa conformação social a partir dos custos de transação, estruturando suas análises numa base microeconômica, alcançando, muitas vezes, um escopo macroeconômico, a exemplo do desenvolvimento econômico em North. Fundamentam análises organizacionais, como aquelas relacionadas à governança, inclusive públicas, como o presente trabalho analisa, conforme se verifica adiante.

2.1) A gênese teórica dos custos de transação – Ronald Coase

A despeito do diálogo com o mainstream econômico, também referido como “economia convencional”, a nova economia dos custos de transação emerge a

partir de críticas ao paradigma dominante. Em Coase (1937), esse autor expressa o seu problema de pesquisa original: por que existem firmas?

Coase ([1988a] 2017, p. 5) discorre sobre as bases de suas pesquisas, sendo enfático: “na teoria econômica convencional, assume-se simplesmente a existência da firma e do mercado, os quais não são sujeitos de investigação por si mesmos”. Isto é, a firma e o mercado são “dados” no *mainstream*, expressos em funções matemáticas. No caso da firma, maximizadoras de receitas e minimizadoras de custos. O resultado desse abstracionismo ortodoxo é expresso por Coase ([1988a] 2017, p. 3) da seguinte forma: “trocas e intercâmbios ocorrem sem quaisquer especificações de seu marco ou espaço institucional. Temos, portanto, consumidores sem humanidade, firmas sem organização e até mesmo trocas sem mercados”.

Contrariando a perspectiva ortodoxa, Coase entende firmas e mercados como componentes da estrutura institucional do sistema econômico. Estão enraizados nas regras. E, num momento quando ainda vigia o debate socialismo X capitalismo, Coase se interessou em justificar a existência das firmas, buscando entender porque tais organizações são necessárias, substituindo o mecanismo do mercado pela autoridade: “por que a firma assume o ônus de criar e gerir uma estrutura administrativa, quando a alocação de recursos poderia ser responsabilidade do sistema de preços?” (COASE, [1972] 2017, p. 62). De outro lado, quais os motivos para uma grande firma não internalizar o mercado? Este é cerne da estruturação do sistema capitalista: entender os fundamentos organizacionais das trocas econômicas.

Coase reconhece a importância de se entender a organização industrial, isto é, como segmentos relevantes, concentrados, oligopolizados da economia, definem a divisão de atividades “intra” e “entre” mercados e firmas. E explica o principal motivo à existência da firma: “[...] é que se deve incorrer em custos ao se usar o mercado e esses custos podem ser evitados por meio da utilização de uma estrutura administrativa” (Coase, [1972] 2017, p. 63). Esses custos recebem a alcunha de custos de “transação” por não se referirem ao processo produtivo *per se*.

- A fim de efetuar uma transação no mercado, é necessário descobrir com quem se deseja fazer a transação, informar às pessoas que se quer fazer a transação e em que termos, conduzir negociações que levem a um acordo, redigir o contrato, realizar o monitoramento necessário para assegurar que os termos do contrato estão sendo cumpridos, e assim por diante (COASE, [1960] 2017, p. 114).

Ronaldo Coase entende os custos de transação como o conjunto de despesas resultantes das fricções do sistema econômico. Referindo-se a Coase (1937), esse pioneiro da teoria é enfático:

- A fim de explicar por que existem as firmas e quais atividades desenvolvem, considerei necessário introduzir um conceito que denominei, naquele artigo, “o custo de utilizar o mecanismo de preços”, “o custo de realizar uma transação por meio de uma troca no mercado aberto”, ou, simplesmente, “custos associados à utilização do mercado”. Para expressar a mesma noção em meu artigo “O problema do custo social”, empreguei a expressão “o custo das transações no mercado”, o que veio a ser conhecido na literatura de economia como “custos de transação” (COASE, [1988a] 2017, p. 15).

São exemplos de custos de transação na esfera privada: transporte; seguros e logística das mercadorias a serem vendidas e/ou dos insumos necessários à produção; e serviços profissionais – como advocatícios, por exemplo, em organizações não jurídicas.

Os custos de transação fundamentam a análise coasiana sobre as razões para a internalização, pela firma, de ativos e atividades. Isto é, quais razões levam a firma “hierarquizar” ou recorrer ao mercado: “O modo como a indústria se organiza depende da relação entre os custos de realização de transações no mercado e os custos de organizar as mesmas operações dentro daquela firma que possa realizar essa tarefa com o menor custo” (COASE, [1972] 2017, p. 63).

Os questionamentos de Coase ganham relevância nos dois extremos: “se a produção é regulada pelo movimento de preços, a produção poderá ser levada a cabo sem qualquer organização, poderíamos muito bem indagar: por que existe qualquer forma de organização (COASE, [1937] 2017, p. 36). Assim, “o mercado é um espaço, físico ou não, em que bens são transacionados de forma voluntária, baseado num sistema de preços (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 19). De outro lado, “por que existem transações de mercado se, por meio de organização, é possível eliminar certos custos e, de fato, reduzir o custo de produção? Por que simplesmente não se realiza toda a produção por meio de uma grande firma?” (COASE, [1937] 2017, p. 43).

À medida que a firma hierarquiza ativos e/ou atividades aumentam as exigências cognitivas dos gestores. Num ambiente de racionalidade limitada – defendida por Coase –, o recrudescimento da hierarquia culminará em retornos decrescentes para a função do empresário. O maior volume e variedade de atividades elevam a complexidade, reduzindo a eficiência empresarial: “para determinar o tamanho

da firma, temos de considerar os custos associados à utilização do mercado (ou seja, os custos da utilização do mecanismo de preços) e os custos de organização de diferentes empresários” (COASE, [1937] 2017, p. 53). Não se pode olvidar, também, a escassez de recursos das mais diversas naturezas, como econômicos e físicos.

Um elemento importante à decisão de hierarquizar é a “contratualização” das transações, tornando o “contrato” uma categoria de análise importante para Coase, diante de um ambiente econômico eivado de riscos e incertezas. A contratualização é necessária para atenuar a assimetria de informação entre os agentes à busca de correição nas transações econômicas.

A recorrência ao mercado é realizada sob a coordenação do mecanismo de preços. Eleva o número de contratos, dada a multiplicidade de agentes e a impessoalidade das transações. Já na hierarquia a firma substitui o mecanismo de preços, reduzindo o número de contratos, pois as atividades fluem sob “autoridade” no interior da firma.

A firma decide rotineiramente o escopo e a escala da hierarquia e da recorrência ao mercado, definindo um tamanho “ótimo”. Segundo Coase ([1988a] 2017, p. 7): “[...] surgirão firmas para organizar transações que de outro modo seriam de mercado, sempre que seus custos forem menores do que os custos de realizar as transações através do mercado”.

A magnitude *per se* dos custos de transação, independente da escolha entre hierarquizar ou recorrer ao mercado, é relevante à firma. Não somente por compor suas despesas, como por referirem-se a atividades exógenas ao processo produtivo. As atividades e ativos geradores de custos de transação não compõem o *core* da firma e, por isso, o empresário e seus cooperados não têm a mesma *expertise* – ou preferem não a exercer – daquela relacionada às atividades e ativos dedicados ao processo produtivo.

Ainda sob as consequências da racionalidade limitada, como informação imperfeita, a firma centra seus esforços principais no processo produtivo, aperfeiçoando-o e barateando-o mais facilmente. No “estado da arte”, a firma já operará minimizando custos de produção. Reduções nos custos de transação representam um componente importante aos resultados da firma, mesmo não compondo suas competências principais.

E a relevância dos custos de transação recrudescer ao longo do tempo. O crescimento econômico, o advento de novas tecnologias e as inovações elevam em

magnitude e tipos esses custos. Nos primeiros mercados, na fase embrionária do capitalismo, por exemplo, ainda com um *locus* físico, as regras – as instituições – eram definidas pelos seus próprios agentes. Mas ao longo dos séculos, o progresso humano e econômico gerou mercados impessoais, exigindo um sistema legal instituído pelo Estado, garantindo segurança e estabilidade nas relações. No bojo de tal responsabilidade, o Estado deve garantir os direitos de propriedade.

À presente pesquisa Coase lega um referencial teórico essencial. Tanto pela relevância dos custos de transação, como pelas diferentes possibilidades à organização das atividades econômicas: recorrer ao mercado (sujeitando-se ao sistema de preços como alocador de recursos) ou internalizar ativos e/ou atividades (optando pela “hierarquia”, reduzindo os custos de negociar, monitorar e celebrar vários contratos, mas assumindo o ônus de criar e gerir uma estrutura administrativa).

Em tempo, a redução de custos e a definição sobre o “tamanho” da firma diz respeito a diferentes organizações, não necessariamente empresariais e privadas. A apresentação dos custos de transação por Coase é perfeitamente aplicável ao Estado, como argumentação desenvolvida no presente trabalho. Afinal, reduzir custos das diferentes naturezas – inclusive transacionais – é, também, importante ao Estado.

As duas próximas seções apresentam as contribuições de Oliver Williamson e Douglass North, bem como seus avanços em relação à teoria de Coase. De imediato, apresenta-se a teoria de Williamson, onde as alternativas são ampliadas para além da hierarquia e do mercado, bem como consolida a expressão “estruturas de governança” a elas.

2.2) Estruturas de governança sob a égide dos custos de transação – Oliver Williamson

Assentado nos fundamentos da teoria dos custos de transação estabelecidos pioneiramente por Ronald Coase, o programa de pesquisa de Oliver Williamson enfoca os determinantes das escolhas das “estruturas de governança”, diferentes possibilidades de as organizações realizarem transações econômicas sob a égide da matriz institucional. Williamson torna-se referencial à chamada “economia das organizações”.

Sua obra se caracteriza por certa ambiguidade em relação a ortodoxia econômica, mais especificamente ao método, contrariando os Velhos Institucionalistas¹.

1 Maiores informações sobre esse debate podem ser encontradas em Williamson, O. (2012). Esta breve exposição serve para demonstrar escolhas da presente pesquisa.

A formalização matemática é considerada por ele como complementar aos “estudos de caso”, sendo importante ao recrudescimento da análise institucional. De outro lado, Williamson destaca de forma recorrente o caráter “comportamental” da economia institucional. Nesse sentido, elementos da obra de Frank Knight (como risco e incerteza) e Herbert Simon (racionalidade limitada) são onipresentes em seu programa de pesquisa.

Não bastasse suas contribuições decisivas a esse campo de estudo, Williamson desenvolve reflexões importantes sobre o *locus* da economia institucional no pensamento econômico. Em Williamson (2000), por exemplo, são esboçados quatro níveis analíticos da “economia das instituições”, onde fica evidente como as estruturas de governança conectam-se à vida social.

No nível 1, da *teoria social*, analisa-se o “enraizamento” social (*embeddedness*) – cognitivo, cultural, estrutural, político etc. Nele se pesquisa as instituições informais (costumes e tradições, e.g.), sujeitas a uma evolução espontânea e responsáveis pela criação e manutenção daquelas formais. Sendo esse o motivo da lentidão nas mudanças institucionais. Enraizada socialmente, uma matriz institucional é idiossincrática. O autor é assertivo quanto à falta de interesse dos economistas, em geral, por esse nível analítico, cujo interesse maior é da sociologia econômica – *vide* pensadores como Mark Granovetter e Paul DiMaggio.

Os *direitos de propriedade* são destacados no nível 2. Por ser aquele inicial ao interesse de economistas, Williamson (2000) denomina-o como “economia de 1ª ordem”. Trata-se do ambiente institucional formal (política, judiciário, burocracia etc.). Sua estrutura resulta, em parte, de processo evolutivo e oportunidades induzidos pelas instituições informais, mas indo além delas. Por isso inclui o Estado em seus diferentes níveis e esferas – Executivo, Legislativo, Judiciário, funções sociais, burocráticas etc. Nesse nível, o Estado deve estabelecer e assegurar direitos de propriedade adequados ao funcionamento do sistema empresarial.

O nível 3 (economia de 2ª ordem) dedica-se, diretamente, aos estudos sobre *estruturas de governança*. Corroborando Coase, tem os contratos como base, alinhando estruturas de governança com transações. Nele se inclui as instituições econômicas de governo. Segundo Williamson (2000), embora os direitos de propriedade permaneçam relevantes, é importante buscar um sistema legal eficiente na definição e cumprimento de contratos com o menor “custo” – e tal faculdade está na governança. Dentre outros motivos destacados na obra referida, Williamson enfatiza que a solução dos problemas oriundos de risco e incerteza, imprevista nas regras (isto é, nas instituições), pode ocorrer via governança. Se a transação

é a unidade básica de análise, a governança tem o papel de criar ordem, mitigando conflitos.

Ainda segundo Williamson (2000), o nível 4 – *da teoria da agência* (“economia de 3ª ordem”) – fundamenta-se na escola neoclássica. Aplica a análise marginal, celebrada pela ortodoxia econômica na qual a empresa é normalmente descrita como uma função de produção.

O autor termina por concluir que a nova economia institucional está predominantemente preocupada com os níveis 2 (da economia dos direitos de propriedade – ambiente institucional) e 3 (da economia dos custos de transação – estruturas de governança). Esse último corresponde a um dos referenciais da presente pesquisa, cujas escolhas estão alinhadas ao esboço aqui apresentado de Williamson (2000) e outros elementos de suas pesquisas.

Na melhor tradição coasiana, Oliver Williamson reconhece os custos de transação como determinantes às organizações na escolha do melhor “ambiente” para realização das trocas econômicas. Os fundamentos de sua abordagem são, assim, microanalíticos. Em Williamson (2012, p. 1), o autor refuta a ideia de fluidez natural do sistema econômico, inspirando-se nos sistemas mecânicos e suas fricções, aplicando o mesmo raciocínio, por analogia, aos custos de transação – “o equivalente econômico da fricção”.

Junto a esses fundamentos coasianos, Williamson busca no velho institucionalista John Commons as referências à robustez da transação econômica: “Commons apresentou a proposição de que a transação é apropriadamente vista como uma unidade básica de análise (1934, p. 4 – 8). Seria recomendável, portanto, o estudo da negociação em um nível de análise mais microanalítico” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 3).

Commons discorda do enfoque tradicional dado pelos economistas às mercadorias e às “trocas”. Demonstra como as relações econômicas pressupõem uma sucessão de eventos anteriores e posteriores à troca *per se*:

- [...] as transações não são a “troca de mercadorias”, mas a alienação e aquisição entre indivíduos dos direitos de propriedade e liberdade criados pela sociedade. Eles devem, portanto, ser negociados entre as partes interessadas antes que o trabalho produza, ou consumidores consumam, ou as commodities sejam fisicamente intercambiadas (COMMONS, 1931, p. 73).

Embora separados entre o “velho” e o “novo” institucionalismo, respectivamente, Commons e Coase expressam, quase que contemporaneamente, a mesma crítica

a um ambiente econômico de total fluidez. Nas palavras de Coase ([1937] 2017, p. 34), por exemplo, “um economista [ortodoxo] pensa no sistema econômico como sendo coordenado pelo mecanismo de preços e a sociedade se torna não uma organização, mas um organismo. O sistema econômico ‘funciona por si mesmo’”. Ambos concluem pela necessidade de a economia atuar interdisciplinarmente com outras ciências. Ganha ênfase, tanto para Commons como para Coase, as intersecções entre economia e direito, especialmente pela necessária garantia aos direitos de propriedade: enquanto economistas ortodoxos costumam desenvolver análises restritas às trocas, advogados “[...] pensam naquilo que é comprado e vendido como um pacote de direitos” (COASE, [1988a] 2017, p. 12). Commons (1924) traz um arrazoado de análises legais para demonstrar a necessidade de coordenação institucional às transações.

A garantia dos direitos de propriedade pressupõe o estabelecimento institucional. E num ambiente econômico onde, segundo Commons (1924), impera persuasão e coação, diante de escassez, as relações alcançam um grau de complexidade tal cuja estabilidade só ocorre sob égide da lei. Para Williamson (1990, p. 63), Commons identificou o problema da economia das organizações: lidar simultaneamente com o conflito, a dependência mútua e a ordem. Mais: o estudo da governança foi prefigurado por John R. Commons (WILLIAMSON, O., 2005, p. 5).

Assim, além da fonte em Coase sobre custos de transação, Williamson (1990, p. 64) identifica Commons como o pioneiro em considerar a transação como unidade básica da análise. Não à toa, Commons é o velho institucionalista mais referenciado pelos novos institucionalistas.

Essas referências concomitantes a Commons e Coase demonstram como suas perspectivas compõem os pilares para Oliver Williamson analisar o papel das instituições para a redução dos custos de transação e, conseqüentemente, para a organização do sistema econômico a partir deles. Em Williamson (1990), o autor referenda a interdisciplinaridade da economia dos custos de transação, unindo direito, economia e organizações. Diferenciando tal perspectiva da ortodoxia econômica, sentencia que, enquanto físicos (e alguns economistas) perguntam “qual é a lei aqui”, a economia dos custos de transação está preocupada com o que está acontecendo.

Dados os custos de transação, a decisão quanto às estruturas de governança perpassa pelas possibilidades futuras de desrespeito aos contratos. Ao que Williamson, referendando Coase, apresenta uma visão contratualista: “[...] qualquer questão que possa ser formulada como um problema contratual pode ser

investigada com vantagem em termos de economização de custos de transação” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 15).

Diante da complexidade no ambiente econômico, Williamson enfatiza os limites cognitivos dos agentes, assumindo a racionalidade como limitada numa referência expressa a Simon (1961): “[...] o comportamento é intencionalmente racional, mas apenas *limitadamente* assim” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 26). Distingue-a, expressamente, da perspectiva adotada pelos neoclássicos (“maximizadora”) e daquela “orgânica”, adotada, por exemplo, por austríacos, culminante em instituições “não planejadas”. E é assertivo: “a racionalidade limitada é o pressuposto cognitivo sobre o qual reside a economia dos custos de transação” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 41). Os custos de transação surgem, assim, dos limites cognitivos, da impossibilidade de conhecer a natureza de todos os eventos e agir eficientemente. Riscos e incertezas recrudescem o cenário.

Outro pressuposto comportamental gerador de custos de transação é a orientação de autointeresse. Williamson (2012) considera-o no nível mais forte, do “oportunismo”, sendo a “[...] busca do autointeresse com avidez [...] o oportunismo se refere à revelação incompleta ou distorcida da informação, especialmente aos esforços calculados de enganar, distorcer, disfarçar, ofuscar, ou de outra forma confundir” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 43).

O oportunismo é siamês à racionalidade limitada. As condições a ele surgem desta, da incapacidade humana em decidir eficientemente nas diferentes transações às quais os agentes são submetidos, deliberadamente ou não. A apropriação de fluxos de caixa dá-se a partir da incompletude na informação. Sob as limitações cognitivas, uma maior capacidade no acúmulo e processamento de informações subsidia tomadas de decisões mais convergentes ao interesse dos agentes. E são esses agentes os responsáveis pelo processo decisório organizacional.

A assimetria informacional pode resultar de um processo deliberado, meritório, perseguido por uma organização, como pode, também, derivar de eventos fortuitos. Isto é, o oportunismo “é responsável por condições reais ou maquinadas de assimetria de informação[...]” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 43). Akerlof (1970) é um marco sobre a informação assimétrica e a consequente possibilidade da “seleção adversa” – a manutenção de uma informação por determinado agente *ex-ante* a transação.

Racionalidade limitada e oportunismo são causas de fricções e, por isso, enfoques da teoria dos custos de transação. Afinal o processo decisório é realizado por “seres humanos”, legando às organizações suas imperfeições e limitações.

Sob esse contexto, a redução de custos de transação é um dos indutores ao caráter informacional da sociedade contemporânea. Quanto mais informações, mais “oportunista” é a decisão.

Informação imperfeita, racionalidade limitada e oportunismo legam, sempre, insegurança às transações econômicas. Seja por seleção adversa, seja por informações desconhecidas às partes envolvidas ou até inexistentes quando do início da transação. Relembrando Commons (1931, p. 73), “antes que o trabalho produza, ou consumidores consumam” é preciso estabelecer as regras, institucionalizar a relação. E o contrato é o instrumento viabilizador de salvaguardas, concorrendo à preservação dos direitos de propriedade. Por tal motivo “a economia dos custos de transação coloca os problemas da organização econômica como um problema de contratação” (WILLIAMSON, 2012, p. 17).

A perspectiva “contratualista” de Williamson não é mera assunção dos argumentos coasianos e commonsianos. Ele se fundamenta, complementarmente, em informação imperfeita, racionalidade limitada e oportunismo. Ressalte-se, a “contratualização” das transações não garante correção plena delas. Afinal, autores e celebrantes dos contratos têm essas três “restrições”. A impossibilidade de conhecer o conjunto universo no cálculo de riscos e a sujeição corrente a incertezas legam incompletude a qualquer instrumento contratual: “a economia dos custos de transação sustenta que todos os contratos complexos são inevitavelmente incompletos (por razões de racionalidade limitada)” (WILLIAMSON, O., 1990, p. 68).

Cabe à governança a solução de situações inesperadas e a adaptação sucessiva na coordenação. Aos casos em que ela não alcança sucesso, resta o litígio e a atuação do Estado como árbitro, gerando instabilidade, bem como novos e relevantes custos de transação à organização econômica. Assim, para Williamson (1990, p. 67) “a economia dos custos de transação [...] rejeita a proposição de que os tribunais possam administrar a justiça com plena informação, baixo custo e de modo eficaz”². Ele não propõe, com isso, abdicar do arbítrio estatal, evidentemente. Mas ressalva que não é a instância ideal de solução das fricções. Williamson (2012, p. 111) recorre a Kitagawa (1980) para ilustrar o assunto:

- O executivo japonês dá mais ênfase na construção de um relacionamento pessoal do que na elaboração de um contrato detalhado; todas as decisões são tomadas por um grupo ao invés de individualmente; geralmente não se consultam advogados durante as negociações (1980, p. 1-24). Com isso, tem-

2 A tradução desta citação e de eventuais outras de obras redigidas em idiomas estrangeiros são de responsabilidade do autor desta pesquisa, sempre que não houver ressalva em contrário.

-se como resultado um maior senso de compromisso com a realização do contrato e com o atendimento das necessidades pelo mesmo (KITAGAWA, 1980, p. 1-24).

O argumento de Williamson é, sim, considerar os tribunais em um segundo plano, pois a governança deve ser, para ele, a principal arena contratual. Dessa forma, as consequências da incompletude nos contratos levarão as partes a serem confrontadas “[...] com a necessidade de se adaptarem a perturbações imprevistas que surjam em razão de lacunas, erros e omissões no contrato original” (WILLIAMSON, O., 2002, p. 174).

A adaptabilidade é, pois, intrínseca à relação contratual. As partes envolvidas lidarão, necessariamente, com elementos novos à relação, numa sucessão de cenários mais ou menos – mas sempre – diferentes daquele vigente na celebração do contrato. Corroborando o conceito de racionalidade “limitada”, Williamson (2005) chega a reconhecer certo grau de previsibilidade, inclusive na identificação de possíveis perigos à relação e suas ramificações, incorporando, quando possível, mecanismos atenuantes.

As reflexões de Williamson sobre o assunto conduzem seu programa de pesquisa aos fundamentos decisórios à governança, legando avanços importantes, especialmente relacionados a uma terceira estrutura de governança. Além do mercado e da hierarquia, referenciadas por Coase, Williamson (2005) conceitua a estrutura “híbrida”, entendendo-a como uma relação de longo prazo, sem a internalização do ativo e/ou atividade.

Segundo Williamson, a hibridez ocorre quando a organização não internaliza o ativo (por isso não é a hierarquia) e estabelece uma relação duradoura e frequente com a outra parte (sem recorrer ao mercado a cada transação, então). Williamson (1990) exemplifica como estruturas híbridas as franquias e outras formas de contratação no longo prazo e enfatiza o caráter intenso e duradouro do compromisso entre as partes. É possível citar, também, como exemplos de hibridez a terceirização e a contratação de serviços para usuários do SUS, largamente utilizados pelo setor público brasileiro. A hibridez não abdica de controles sobre o serviço ofertado. Embora não há a autoridade típica da hierarquia, não se flexibiliza o controle como na governança via mercado.

O *core* do programa de pesquisa de Williamson, então, são as razões à escolha da estrutura de governança em cada caso, isto é, as “[...] razões econômicas racionais para a organização de algumas transações de uma forma” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 47). No referido trabalho e em tantos outros, como Williamson (2005), ele considera três fatores responsáveis pela escolha, denominados por “dimensões”: a especificidade dos ativos; a incerteza; e a frequência.

A *especificidade dos ativos* corresponde a atributos idiossincráticos das transações, conferindo singularidades ao ativo. Em consequência, a oferta de tais ativos é reduzida e, tendo eles “[...] ramificações organizacionais amplas e sistemáticas” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 48) nas organizações, alcançam um status estratégico à transação. Um exemplo é a especificidade de local. Em dados casos, localizar-se próximo a demandantes ou ofertantes é condição ímpar ao sucesso nas transações. No caso de ativos móveis, a especificidade pode advir de elementos físicos não disponíveis em outros produtos ou serviços. Outro exemplo relevante de especificidade do ativo pode ser encontrado no capital humano. O desempenho de determinados profissionais pode ser tão diferencial no mercado a ponto de não existirem similares. E há os ativos dedicados, cujos investimentos “[...] envolvem a expansão da planta existente no atendimento a um determinado comprador” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 86).

A dimensão da *incerteza* refere-se à natureza adaptativa e sequencial das decisões, à capacidade de resposta aos distúrbios. Deriva, claro, da racionalidade limitada e do oportunismo, responsáveis por desvios de curso inesperados nas transações.

A *frequência* das transações remete mais diretamente à eficiência marginal do capital. Quanto maior a frequência, justifica o valor do investimento, pela escala no uso do ativo.

De modo geral, essas três dimensões são balizadoras à escolha da governança. Mas não se pode olvidar o caráter idiossincrático de transações, organizações, bem como conjunturais e estruturais. Por tais motivos, inclusive, nunca haverá uma estrutura de governança padrão. Elas coexistirão. Afinal, “todos os modos de governança apresentam vantagens e desvantagens, razão pela qual, geralmente, esses tipos ideais são combinados para maximizar o desempenho e a conformidade dos sistemas em face de seus objetivos” (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 20).

Ressalvadas as idiossincrasias, vejamos algumas reflexões decisórias para a governança.

Williamson (2012) relativiza o determinismo tecnológico à hierarquia. Fazendo jus ao enfoque de sua pesquisa, considera a economia nos custos de transação como o principal propósito à integração vertical. Em evidente alusão à economia ortodoxa, contesta a integração ampla como uma suposta regra: “tal concepção é sustentada pela orientação da firma como sendo uma função de produção” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 78). Após, propõe “[...] que transações de mercado de produtos intermediários são muito mais numerosas que o pensamento conven-

cional sugeriria” (WILLIAMSON, O., 2012). Numa referência implícita à incerteza, assevera: “somente na medida em que são quebrados contratos mediados pelo mercado é que as transações em questão são retiradas dos mercados e organizadas internamente” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 79).

Oliver Williamson promove duas inversões analíticas à perspectiva ortodoxa: o mercado (e não a firma) é o ponto de partida – “no princípio havia mercados” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 79). A hierarquia é, pois, uma alternativa a eventual insucesso na transação via mercado. A outra, pressuposta, é de que as transações (e não a produção) é o fundamento principal à escolha da governança: “a tecnologia não é determinante da organização econômica quando podem ser descritos meios alternativos de contratação que possam empregar, de forma viável, pelo menos no que se refere ao estado estacionário, a mesma tecnologia” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 81).

É da natureza dos custos de transação e seus determinantes – especificidade do ativo, frequência e incerteza – relacionados ao acesso à tecnologia que dependerá a decisão: “a empresa deve produzir um insumo por conta própria, talvez adquirindo uma empresa que produz o insumo, ou deve comprar o insumo de outra empresa?” (WILLIAMSON, O., 2002, p. 178). O conceito de *private label* converge a essa explicação: “[...] qualquer produto que possua a marca do distribuidor” (TITO, 2015, p. 40). Não leva o nome de seu fabricante. O *core* da organização responsável por vender ao consumidor final não é a produção, mas a gestão da marca.

Costa e Henkin (2016) apresentam um exemplo de governança na indústria automobilística bastante ilustrativo e convergente às teses de Williamson:

- As configurações modulares encontradas com maior frequência no setor automobilístico são os *aglomerados* (ou clusters), em que a proximidade física viabiliza a adoção deste tipo de arranjo, e os *condomínios industriais*. Em ambos, a montadora possui o controle da operação da linha de fabricação, realiza a montagem dos módulos e os testes de qualidade final do produto. [...] A racionalidade econômica que permeia a escolha pela modularidade funda-se na redução de tempo e de custos de produção e, em conjunto com a estratégia de codesenvolvimento de veículos com os fornecedores de primeiro escalão, acelerar o processo de introdução de inovações tecnológicas para diferenciar os produtos em relação ao das rivais. [...] Ao alocar os principais fornecedores em proximidade, a montadora obtém maior coordenação e produtividade [...] reduzindo o tempo e a complexidade do processo de

montagem dos veículos; o número de trabalhadores necessários; os prazos de entrega de partes e componentes; os custos com frete e logística; e os riscos de falta de suprimentos. [...] Além disto, essa inovação organizacional – a modularidade – possibilita a diminuição do número de fornecedores diretos das montadoras. Isto reduz os custos de transação associados à prospecção de preços e de fornecedores e à negociação, elaboração e monitoramento dos contratos de fornecimento. (COSTA; HENKIN, 2016, p. 467 – sublinhado nosso).

Cenário oposto, na indústria de celulose e papel brasileira, é apresentado na forma abaixo por Schmidt (2017):

- A integração do processo produtivo é uma característica do setor de celulose e papel no Brasil (HAGUENAUER *et al.*, 2001). As operações das grandes companhias de celulose são integradas verticalmente: atuam desde o suprimento da sua principal matéria-prima – a madeira –, por meio de florestas plantadas de eucalipto e pinus, até a distribuição dos produtos finais – a celulose e/ou o papel – para os clientes, por meio de complexa e estruturada cadeia logística integrada (VALOR, 2016) (SCHMIDT, 2017, p. 59).

Schmidt (2017) desenvolve argumentação quanto à governança na indústria de papel e celulose fundamentada exatamente na economia dos custos de transação, especificamente na dimensão da especificidade do ativo:

- A proximidade da floresta em relação à unidade de fabricação de celulose é um dos fatores mais importantes para a compra da madeira. Assim, como já referido, a empresa tende a construir a fábrica próxima à sua floresta e, a adquirir o máximo possível de propriedades próximas à fábrica de forma a reduzir o raio médio de fornecimento da madeira. (SCHMIDT, 2017, p. 90).

Essas ilustrações servem para explicar não somente como a firma, a organização, “...surge principalmente a serviço da economia de custos de transação”, como para explicá-la enquanto “[...] uma construção contratual comparativa” (WILLIAMSON, O., 2002, p. 178). Isto é, como um dos tipos de governança possível: “a empresa é concebida não como uma entidade independente, mas deve sempre ser comparada com modos alternativos de governança” (WILLIAMSON, O., 2002). E se a eficácia comparativa dos diferentes modos de governança difere, os atributos críticos à escolha precisam ser nomeados e analisados com fins de uma escolha mais correta (WILLIAMSON, O., 2005, p. 15).

Novamente ressaltando no presente texto as especificidades de cada caso, Williamson (2012) elenca três principais diferenças entre o mercado e a hierarquia, a saber:

1. Os mercados promovem incentivos poderosos e evitam distorções burocráticas mais eficientemente do que a organização interna.
2. Os mercados podem, algumas vezes, agregar demandas com vistas a obter vantagens e, por meio disso, economias de escala e de escopo.
3. A organização tem acesso a instrumentos de governança distintos. (WILLIAMSON, O., 2012, p. 81).

Referendando sua argumentação quanto aos custos de transação influenciarem a decisão sobre ativos utilizados diretamente na produção, o autor enfatiza as economias de escala e escopo. Hierarquizar exige investimento. Dadas as economias de escopo e escala geradas no mercado, recorrer a ele pode permitir à organização acessar um bem ou serviço a um preço inferior ao seu custo médio da hierarquia. Em transações onde a especificidade do ativo é baixa, dificilmente será interessante à firma hierarquizar. De outro lado, “a organização interna é vantajosa se a especificidade ótima de ativos é substancial” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 85).

As múltiplas possibilidades de governança em uma mesma firma conduzem Williamson (2012) a segmentar a integração vertical em “convencional” – relacionada à tecnologia núcleo da organização – e “[...] periférica ou de atividades fora da planta – integração para trás em direção aos materiais básicos, integração lateral em direção aos componentes, integração para frente em direção à distribuição, e coisas assim” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 95). Williamson (2012) faz o mesmo destaque ao que Coase denomina por retornos decrescentes para a função do empresário: “[...] à medida que o tamanho da firma aumenta e são criados níveis dentro da organização, os efeitos da perda de controle podem, eventualmente, excederem os ganhos” (WILLIAMSON, O., 2012, p. 122).

Uma governança de mercado é usual em transações não específicas, com histórico de realizações bem adaptadas e pouco frequentes. Transações com elevado grau de especificidade e intensa frequência tendem a ser hierarquizadas. A hibridiz pode se justificar, por exemplo, para ativos específicos com baixa frequência nas transações.

Importante sempre ressaltar, Williamson não trata da escolha de estruturas de governança somente sobre ativos de natureza exclusivamente transacionais.

Mas, também, daqueles utilizados na produção. No entanto, enfoca, sempre os custos de transação em ambos os casos. E, sempre, seus fundamentos são microanalíticos.

2.3) Custos de transação e desenvolvimento econômico – Douglass North

A análise da organização econômica baseada nos custos de transação ganha dimensão mais macroscópica na obra de Douglass North. Os mesmos fundamentos microanalíticos de Coase e Williamson são utilizados, dessa vez enfocando o desenvolvimento econômico. Mais propriamente o “desempenho” econômico, pois North não imerge no debate quanto à natureza do desenvolvimento, mas propõe uma teoria sobre o papel das instituições à economia, aplicável a variados propósitos, como crescimento e, mesmo, desenvolvimento³.

O programa de pesquisa de North não compõe os manuais de macroeconomia pois foge ao paradigma neoclássico/marginalista, especialmente em relação ao método. North (1994, p. 359) refere-se objetivamente à inadequação da teoria neoclássica “[...] para analisar e prescrever políticas indutoras ao desenvolvimento”. A precisão e elegância matemática neoclássica teria, segundo esse autor, modelado um mundo estático e sem atrito no qual as instituições e o tempo não importam. Reitera o reconhecimento e importância das fricções do sistema econômico, como Coase e Williamson, e resgata os primórdios do institucionalismo econômico em Veblen (1898a) e sua crítica ao método estático-comparativo celebrado por neoclássicos.

Ao mesmo tempo, reconhece limitações da escola institucionalista que não dispõe de “uma teoria da dinâmica econômica comparável com a teoria do equilíbrio geral” (NORTH, 1994, p. 359), bem como o fato de ter uma trajetória analítica diversa dos manuais paradigmáticos da ciência econômica. E, fundamentalmente, busca no programa de pesquisa de Coase o traço mais característico da sua análise organizacional: a relevância dos custos de transação.

Segundo o programa de pesquisa de Douglass North, é a matriz institucional que definirá a diversidade, magnitude e natureza dos custos de transação. Para tal, o autor conceitua instituições como “[...] as regras do jogo em uma sociedade ou, em definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana” (NORTH, 2018, p. 13). Elas são coordenadoras da ação humana na sociedade pois “[...] reduzem a incerteza ao conferir uma estrutura para a vida cotidiana.” (NORTH, 2018, p. 14), podendo ser formais ou informais.

3 Gala (2003) apresenta as referências ao desenvolvimento econômico em North. Mira (2011) discorre sobre diferentes teorias do desenvolvimento.

Em uma analogia conhecida de North (2008, p. 22), o autor entende as instituições como as “regras do jogo” e as organizações como “os jogadores”. Segundo ele, as organizações são criadas para aproveitar essas oportunidades e, à medida que evoluem, alteram as instituições” (NORTH, 2008). Há, assim, uma simbiose entre instituições e organizações. A dinâmica institucional, isto é, o processo de “mudança” e sua relação com evolução econômica são onipresentes na obra de North que, por isso, enfatiza o tempo. Sendo um desafio à ciência estudar os esforços humanos “...para lidar e enfrentar a incerteza em um mundo não-ergódico” (NORTH, 2005, p. 5).

North considera a existência de instituições pertinentes a vários e até todo o sistema, denominando-as de “macroinstituições”. É o caso, por exemplo, da legislação trabalhista. Quando as instituições coordenam relações exclusivas de determinados agentes e/ou organização, ele denomina-as como “microinstituições”. Um regimento estabelecido por uma organização pública, específico a suas atividades, é um exemplo dessas últimas. Evidentemente, há uma hierarquização, pois microinstituições devem estar subordinadas às macroinstituições a elas pertinentes.

Referendando o caráter evolucionário do institucionalismo econômico, para North há

- [...] duas questões fundamentais em matéria de mudança social, política e econômica. Em primeiro lugar, o que determina os divergentes padrões de evolução de sociedades, regimes políticos ou economias ao longo do tempo? E de que modo poderíamos explicar a sobrevivência de economias com desempenho persistentemente ruim por períodos prolongados? (NORTH, 2018, p. 157).

Como uma dada matriz institucional compõe-se de elementos sociais variados (antropológicos, históricos, políticos etc.), ela será, sempre, idiossincrática. Sua evolução e seu estágio contemporâneo guardará correspondência com tais especificidades. Mesmo tendo como referência instituições ocidentais, North (2005, p. 159) faz o seguinte alerta: “deve-se enfatizar que as instituições que surgiram no mundo ocidental, como direitos de propriedade e sistemas judiciais, não precisam ser copiadas fielmente nos países em desenvolvimento”.

Feita essa ponderação, North considera dois elementos fundamentais à mudança – ou mais propriamente a não mudança – institucional: a dependência da trajetória (*path dependence*) e a rigidez (*lock-in*). As instituições informais são decisivas à gestação de mudanças, pressionando a assunção delas na formalidade, quando legitimadas pela sociedade.

A dependência da trajetória corresponde à “[...] maneira pela qual as instituições e crenças derivadas do passado influenciam as escolhas presentes” (NORTH, 2005, p. 21). Trata-se de um conceito seminal ao institucionalismo econômico. Veblen (1899, p. 88) já asseverava que “a situação de hoje modela as instituições de amanhã mediante um processo seletivo e coercitivo, atuando na habitual opinião humana sobre as coisas e, assim, alterando ou envigorando um ponto de vista ou uma atitude mental herdada do passado”.

Evidentemente a trajetória institucional não é fatalista. Mas é decisiva às escolhas institucionais. Para North, duas forças configuram-na. Uma delas refere-se aos rendimentos crescentes, buscados por ele na análise de base tecnológica. A outra remete aos mercados deficientes, isto é, “não competitivos” (NORTH, 2018, p. 161).

Os rendimentos crescentes têm em Sraffa ([1926] 1988) um trabalho referencial. Conceito inicialmente definido para as bases tecnológicas, corresponde aos ganhos auferidos por uma tecnologia ótima exatamente por tornarem-se referenciais, a partir de *feedbacks* positivos. O autor critica a ideia de prevalência dos retornos decrescentes na economia, questionando o formato da curva de custo marginal referencial à teoria ortodoxa. O que ficou conhecido como “dilema de Marshall”. Em sua análise, North (2018) fundamenta-se em Arthur (1988 e 1989) e os mecanismos de autorreforço postulado por esse autor:

- [...] Há vultosos custos iniciais de estruturação quando as instituições são concebidas de forma original [...]. Há significativos efeitos de aprendizagem nas organizações que surgem em consequência do conjunto de oportunidades proporcionado pelo quadro institucional [...]. As organizações resultantes evoluirão para se aproveitar das oportunidades ensejadas sob aquele quadro [...]. Haverá efeitos de coordenação de forma direta, por via de contratos com outras organizações e de forma indireta, mediante indução a investimento em atividades complementares por meio do regime político. [...] Ocorrem expectativas adaptativas porque maior prevalência de contratação com base em determinada instituição reduz incertezas sobre a permanência daquele regimento. Em suma, a rede interdependente de uma matriz institucional gera sólidos rendimentos crescentes (NORTH, 2018, p. 162).

Quanto aos mercados não competitivos, North concebe a ordem social em uma perspectiva de mercado onde os agentes exercem as mais variadas disputas, como econômicas e políticas. A concentração vigente em “mercados” das mais diferentes naturezas fará prevalecer os interesses dominantes. Contesta, assim, a concorrência perfeita como padrão normativo de mercado.

- É raro encontrar mercados econômicos que se aproximem das condições necessárias para alcançar a eficiência. É impossível encontrar mercados políticos que o façam. [...] no passado e hoje, os mercados econômicos são caracteristicamente imperfeitos e sobrecarregados por altos custos de transação (NORTH, 1994, p. 361).

Os beneficiados pelo *status quo* vigente não farão qualquer esforço de mudança na trajetória institucional, ainda que ela beneficie a maior parte da população. O domínio do mercado fará prevalecer os incentivos a seus interesses particulares. Como enfatiza North (2018):

- As instituições não são necessariamente nem habitualmente criadas para serem socialmente eficientes; elas, ou ao menos as regras formais, são antes criadas para servir aos interesses daqueles com poder de barganha para formular novas regras. [...] O poder de barganha confere o rumo da mudança econômica no longo prazo (NORTH, 2018, p. 35).

Como bem destacam Acemoglu e Robinson (2012, p. 33): “os poderosos e o restante da sociedade com frequência vão divergir quanto a quais instituições devem permanecer e quais devem ser modificadas”. Silvestre (2019) desenvolve raciocínio relevante neste sentido:

- [...] o que se poderá assumir como valoroso para o público depende grandemente da natureza e das dimensões que se lhe associam. Pela existência de múltiplos atores para a prestação de serviços públicos, é demandado um entendimento sob o seu real significado para os vários agentes envolvidos. Parte-se, também, do pressuposto de que é necessária a existência de um equilíbrio entre valores individuais e públicos, os quais serão balanceados com a participação ativa dos entes públicos (SILVESTRE, 2019, p. 50).

Sob esse contexto, mudanças em instituições formais pressupõem alterações nas instituições informais. Sem que os valores ou a racionalidade se alterem coletivamente *ex-ante*, a ponto de tornar maioria o desejo de mudança, instituições formais não mudarão.

De forma recorrente, aliás, Douglass North cita o predomínio de mercados concentrados e seus desvios de eficiência, sendo importante derrubar barreiras à entrada, elevando a concorrência. North (2008) evidencia

- [...] a interação contínua entre instituições e organizações num cenário de escassez econômica onde a competição é a chave para mudança. A competição força as organizações a investir continuamente em novas habilidades e

conhecimentos para sobreviver. O tipo de habilidades e conhecimentos que os indivíduos e as organizações adquirem moldarão as percepções em evolução sobre as oportunidades e, portanto, as escolhas que alterarão incrementalmente as instituições (NORTH, 2008, p. 22).

Diante de todos esses condicionantes, as mudanças institucionais tendem a ser marginais, incrementais (NORTH, 2008, p. 22). Exceto em casos excepcionais, quando, por exemplo, induzidas por fatos fortuitos. Fossem conhecidos os determinantes para viabilização fácil da mudança institucional, estariam resolvidos os problemas dessa natureza. E esse é o grande desafio. Nas palavras de Acemoglu e Robinson (2012):

- Se compreendermos quando e por que ocorrem tais transições [isto é, as mudanças institucionais], estaremos em melhores condições de avaliar quando o fracasso será mais provável, como tantas vezes aconteceu no passado, e quanto podemos alimentar esperanças de que o sucesso traga benefícios para milhões de pessoas (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 4).

Nem sempre, também, haverá unanimidade quanto às melhorias advindas da mudança institucional. Afinal a racionalidade é limitada. O juízo de valor é individual, sujeito à racionalidade de cada agente, mesmo com as influências do enraizamento institucional. A “leitura” de uma mesma informação está sujeita à cognição de cada um. Alterando o *status quo*, a mudança institucional é diferentemente avaliada. Ponderando sobre o assunto, na melhor tradição vebleniana, North (2008) recorre à biologia evolutiva. Segundo ele, a evolução humana é guiada a partir da percepção dos agentes com fins de alcançar os “seus” objetivos, reduzindo a incerteza inerente às organizações: “as percepções são derivadas das construções mentais dos jogadores” (NORTH, 2008, p. 22).

Em um extremo, pois, as instituições permanecem rígidas por um longo tempo, tanto quanto mais concentrado for o “mercado”. Como Veblen (1899, p. 89) já havia indicado, uma mudança institucional é feita “[...] apenas tardiamente e com relutância e tão somente sob a coerção exercida por uma situação que tornou insustentáveis as opiniões adotadas”. A novidade trazida por Douglass North sobre o assunto é a relevância dos custos de transação nesse processo: “melhorar o desempenho econômico significa reduzir os custos de produção e de transação e a chave é modificar as instituições para atingir esse objetivo” (NORTH, 2005, p. 159).

Essa complexidade da mudança institucional faz-se presente na dinâmica das estruturas de governança, sujeitas, também, a dependência da trajetória e rigidez. O atendimento dos interesses da coletividade via governança pode ser constrian-

gado pela natureza conflituosa da relação de poder governativa e a assimetria de forças. Silvestre (2019) cita a definição de políticas pelos políticos eleitos e a influência de grupos de interesse/pressão na tomada de decisão e destaca o cenário atual de governança na qual “[...] atores vários fora das esferas governamentais são convocados, atualmente, para a discussão e tomada de decisão sobre quais políticas deverão ser escolhidas para satisfazer as necessidades da população” (SILVESTRE, 2019, p. 7).

Há, portanto, sempre, uma defasagem no processo de mudança institucional, organizacional e na governança. Seu próprio reconhecimento, sua legitimação, envolve disputas. Essa defasagem entre demandas e contemporaneidade institucionais já era, aliás, reconhecida por Veblen (1899, p. 88): instituições de hoje – o esquema de vida hoje aceito – não se adaptam inteiramente à situação atual.

Mesmo nesse contexto desafiador, a governança deve buscar, sempre, o melhor à coletividade. Estando, pois, sujeito a mudanças, mesmo de natureza jurídica. Inclusive, “para compreender a governança pública como projeto político de democracia, este se vincula com a tradição política, cultural e determinadas culturas políticas” (RONCONI, 2011, apud MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 143). Também na governança, os custos de transação podem impedir a mudança ou torná-la incremental.

Os custos de transação assumem, assim, protagonismo no atendimento aos interesses sociais – numa sociedade justa, “desenvolvida” – ou a interesses de grupos dominantes, representando, neste caso, baixos níveis de desenvolvimento: “em um mundo com custos de transação correspondentes a zero, o poder de barganha não afeta a eficiência dos resultados, coisa que acontece em um mundo com custos de transação positivos” (NORTH, 2018, p. 35).

Por razões óbvias, North considera um mundo com custos de transação relevantes. Enfoca os efeitos decisivos de tais custos ao desenvolvimento. E como as instituições coordenam as relações na sociedade, elas incentivam ou reduzem tais custos. Por exemplo, “se a matriz institucional premia a pirataria, nascerão organizações piratas; se o marco institucional recompensa as atividades produtivas, surgirão organizações – empresas – comprometidas com ditas atividades” (NORTH, 1994, p. 572).

A especificação correta dos direitos de propriedade dependerá dos custos de transação inerentes a cada sistema econômico. Também par North, tais custos surgem de racionalidade limitada, oportunismo, especificidade dos ativos e incompletude de contratos. As múltiplas e sucessivas transações e suas fricções são

conformadas pelas instituições. É a partir desses, já presentes nos estudos de Coase e Williamson, que a análise de North ganha dimensão macroscópica.

Mas ele não olvida a relevância da disponibilidade de fatores de produção ao desempenho econômico. No entanto entende como insuficiente se a matriz institucional não gerar coordenação: “as instituições, juntamente com os condicionamentos convencionais concebidos pela teoria econômica, determinam as oportunidades em uma sociedade” (NORTH, 2018, p. 20). Cabe às instituições, por exemplo,

1. [...] melhor especificação dos direitos de propriedade;
2. a criação de um sistema judicial eficaz para reduzir os custos de execução de contratos;
3. o desenvolvimento de instituições para integrar o conhecimento disperso em uma sociedade, bem como para monitorar e medir acordos e resolver disputas (NORTH, 2005, p. 159).

Um desafio às instituições é a tendência crescente dos custos de transação dada a maior complexidade nas relações sociais. O aumento populacional, a produção econômica em cadeias globais de valor e o desenvolvimento dos transportes, por exemplo, fomentam a impessoalidade das transações. Custos de produção são reduzidos, especialmente em termos relativos, elevando-se os custos de transação. Não somente as grandes corporações são anônimas: a vida na sociedade contemporânea também o é. E a forma com as instituições de cada país lida com esses custos definirá os padrões sociais.

NORTH *et al.* (2009) tipificam três padrões sociais: i) ordens de caçadores e coletores – relegada à sociedade pré-moderna; ii) as sociedades de acesso limitado; e iii) as sociedades de acesso aberto. As sociedades de acesso limitado são caracterizadas por:

- economias de crescimento lento, vulnerável a choques;
- aplicação generalizada de políticas impostas ao povo;
- número relativamente pequeno de empresas;
- governo mais centralizado;
- predominância de relações sociais pessoais, incluindo privilégios, hierarquias sociais, leis que mantêm a desigualdade, direitos de propriedade inseguros, e uma sensação generalizada de que os indivíduos não são iguais (NORTH *et al.*, 2009, p. 12).

Já as sociedades de acesso aberto, estágio mais avançado, caracterizam-se por:

- desenvolvimento político e econômico;
- crescimento econômico com poucos impactos negativos;
- sociedade civil atuante com muitas organizações;
- governo descentralizado;
- relações sociais impessoais generalizadas, incluindo o Estado de Direito que garante os direitos de propriedade, a justiça e a igualdade (NORTH *et al.*, 2009, p. 11).

A transição de uma sociedade de acesso limitado para o acesso aberto envolve mudanças políticas para aumentar a participação dos cidadãos e assegurar direitos políticos, bem como maior transparência institucional para subsidiar a tomada de decisões. Envolve um conjunto de mudanças políticas garantidoras da maior participação dos cidadãos e dos direitos políticos, bem como processos e suporte legais das mais variadas formas, incluindo partidos políticos e organizações econômicas (NORTH *et al.*, 2009, p. 2). Para esses autores, os desenvolvimentos político e econômico são interdependentes.

A caracterização de uma sociedade como de acesso aberto a partir de um estágio outrora de acesso limitado implica um conjunto de mudanças na economia, eliminando barreiras à entrada, elevando a concorrência e facilitando a livre circulação de mercadorias e pessoas.

Importante notar como esse amálgama de elementos indutores ao novo padrão social, mais avançado, envolve a equalização de direitos. Não à toa o elemento político é associado às mudanças econômicas. A participação cidadã é fundamental. E a governança pública precisa considerar tais elementos e essa democratização no processo decisório, além de resguardar o acesso menos custoso e eficiente a todos. Afinal, não basta o Estado reconhecer-se como ofertante de um dado serviço: é preciso criar as condições à oferta a todos os interessados.

Independente das estratégias estatais em prover a população de serviços em qualquer que seja a estrutura de governança – hierarquia, mercado ou hibridez – estes fundamentos devem fazer-se presentes. Não somente supondo um “estado da arte” em padrão social, numa dualidade maniqueísta (acesso limitado X acesso aberto), mas cotidianamente, rotineiramente.

2.4) Da governança pública com baixos custos de transação

Sob a ótica do Novo Institucionalismo Econômico dos Custos de transação, há um entrelaçamento entre direitos de propriedade, custos de transação, governança e instituições. A garantia dos direitos de propriedade pressupõe um sistema legal eficiente na definição e cumprimento de contratos com o menor “custo” de transação a partir de instituições sólidas e governança eficiente.

Se as instituições (as regras) balizam as relações sociais, gerando previsibilidade, a boa governança é essencial. Ela deve mitigar conflitos, gerando ganhos mútuos. Conforme Meza, Moratta e Groschupf (2016) uma boa governança pública necessita

- [...] considerar os diferentes interesses dos diversos grupos da sociedade, o que significa dizer que a governança se oriente por consenso.

Por outro lado, a boa governança deve assegurar igualdade de todos os grupos perante os objetivos da sociedade, o que equivale a dizer que ela promove igualdade e inclusividade (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 150).

Estágio nem sempre possível, este é desejável. Embora as expectativas sejam moldadas pelas instituições, a governança eficiente preenche lacunas, diante de racionalidade limitada, oportunismo, especificidade dos ativos e incompletude de contratos (WILLIAMSON, O., 2012). E o Estado não pode olvidar dessas premissas, mesmo considerando a aplicação original da teoria dos custos de transação à organização das “atividades privadas produtivas”.

As possibilidades de aplicação da teoria dos custos de transação a outras esferas são, já, reconhecidas. O próprio Williamson (2012) é bastante assertivo nesse sentido:

- Embora a economia dos custos de transação (e, de modo mais geral, a Nova Economia Institucional) se aplique ao estudo das organizações econômicas de todos os tipos, esse livro foca, principalmente, nas instituições econômicas do capitalismo, com especial referência às firmas, aos mercados e às relações contratuais (WILLIAMSON, O., 2012, p. 14).

Ora, se uma firma individual é, sob a perspectiva novo institucionalista, um nexos de contratos, além de definir, garantir e arbitrar direitos de propriedade, o Estado é uma espécie de “nexo-mor” de contratos – por suas atividades “empresariais”, também, mas, principalmente, pelos inúmeros e relevantes serviços prestados à sociedade. Isto é, pelo amplo escopo e mega escala de seus serviços. O Estado

deve, como as organizações privadas, buscar as melhores governanças aos diferentes tipos de coordenação, com fins de reduzir custos de transação. Na mesma forma destacada por Williamson (2012):

- [...] a implementação da economia dos custos de transação envolve, principalmente, uma *avaliação institucional comparativa das alternativas institucionais discretas* – das quais a contratação clássica de mercado está localizada em um extremo; a organização hierárquica está localizada no outro; e os modos mistos de organização da firma e do mercado estão localizados entre esses (WILLIAMSON, O., 2012, p. 36, negrito meu).

Cabe, pois, também ao Estado, promover “uma avaliação institucional comparativa das alternativas institucionais”. Evidentemente, como alertam Matias e Arruda (2019, p. 287) “[...] a simples comparação entre os custos de transação alternativos não determina a melhor solução, se pública ou privada, para o problema”. Isto é, tal comparação é necessária, mas não é suficiente à definição da estrutura de governança. “Isso porque outros fatores devem ser avaliados, tais como impedimentos para uma eficiente transação, ou mesmo se os eficientes mecanismos de mercado servem aos anseios da sociedade no contexto examinado” (MATIAS; ARRUDA, 2019). Continuam esses autores:

- Custos de transação mais elevados, em uma determinada política pública, podem ser justificados por proporcionarem uma participação mais equitativa entre aqueles que devam ser considerados para a solução do problema para o qual lhes podem ser imputadas responsabilidades (MATIAS; ARRUDA, 2019, p. 289).

Se considerarmos a relevância de determinados serviços públicos à sociedade, certamente haverá análises bastante complexas. Não somente pela disposição para incorrer custos de transação mais elevados – buscando maior eficiência, por exemplo – como pelos interesses e/ou juízos variados dos diferentes atores envolvidos. Peters (2013) ilustra muito bem o assunto:

- O processo político através do qual as metas são determinadas e operacionalizadas depende em grande parte do estabelecimento de um programa. Este plano, por sua vez, envolve o enquadramento da questão de modo singular para que possa ser processada pelo restante da “máquina da questão”. Por exemplo, a doença mental é uma questão de saúde, serviço social ou uma questão de segurança pública (Kall, 2011)? Dependendo da classificação da questão, uma ou outra organização dentro do setor público terá responsabilidade sobre ela (e os recursos a ela associados). Além disso, essas

definições sobre a natureza dos problemas de elaboração de políticas podem influenciar a capacidade dos governos de abordá-los eficientemente. Se um problema é definido como envolvendo direitos, por exemplo, o direito à água potável ou educação, ele será processado de maneira diferente do que se for considerado uma distribuição de bens e serviços (PETERS, 2013, p. 30).

Então o ideal seria uma condução desse processo em sentido amplo, visando contemplar interesses sociais não excludentes, especialmente de minorias sociais. Algo complexo, pois se sujeita às assimetrias de pressão dos diferentes segmentos e à racionalidade limitada (a ação estatal é realizada por um conjunto de “pessoas”), para além das escolhas de atendimento aos interesses excludentes. Houvesse, sempre, demandas coletivas homogêneas, disponibilidade orçamentária e exequibilidade operacional correspondente, a política pública seria “ótima” quanto ao atendimento das expectativas. Para Silva e Silveira (2017)

- “Não há dúvidas de que os interesses públicos se consolidam a partir da manifestação de “expectativas coletivas” em um dado momento histórico, provocando a adoção de um conjunto de medidas destinadas a endereçá-las. Pois tais medidas, encabeçadas pela estrutura orgânica estatal, compõem o que entendemos, ao fim e ao cabo, como as políticas públicas propriamente ditas” (SILVA; SILVEIRA, 2017, p. 167).

Ainda sobre magnitude dos custos de transação, ela pode advir da matriz institucional como um todo, isto é, do ambiente institucional, na forma estudada por Douglas North, bem como da estrutura de governança *per se* escolhida. No primeiro caso, a redução desses custos pressupõe um processo complexo de mudança. No segundo caso será possível avaliar qual das estruturas gerará menores custos e, ao mesmo tempo, considerar outros elementos decisórios.

Considerando, para os novos institucionalistas, a “ordem deliberada” como definidora da coordenação institucional, isto é, a intencionalidade na criação e evolução das instituições, é importante a definição de critérios sob a égide de um marco institucional para subsidiar escolhas relacionadas a estrutura de governança pública.

Não se pode olvidar o “enraizamento” das relações sociais. Há todo um regramento antecedente e exógeno às transações. E com a governança pública não é diferente. Ela é conformada a partir das formas habituais de ação e pensamento definidoras das normas de conduta. A atuação restritiva ou oportunizadora da governança, conforme o caso, está imersa em instituições econômicas e não econômicas. Evidenciar formalmente este marco institucional facilita o processo de governança, muitas vezes realizado numa “arena” de atores, cujos interesses nem sempre são

convergentes – como se verá adiante em referência a Skocpol (1999).

Mais: diante de *path dependence* e *lock in*, é importante estabelecer planos e programas incentivadores de inovação na Governança de modo a evitar um caráter estático a ela. Mesmo quando as mudanças institucionais forem incrementais, ao longo do tempo elas podem, cumulativamente, ter relevância, gerando inconformidade entre a matriz institucional e a governança. Como a racionalidade é limitada, esse processo exige avaliação contínua, pois a identificação de cursos de ação corretos somente ocorrerá *ex-post*. Não à toa, os instrumentos de avaliação das políticas públicas têm fundamentado importantes trabalhos teóricos e empíricos.

Satisfazendo aos propósitos desta pesquisa, a seção seguinte, análoga à estrutura desta que ora se encerra, analisa as teorias das sociedades contemporâneas com fins de fundamentar e apresentar o marco pretendido.



3.

A sociedade
contemporânea
segundo a teoria
social





A sociedade contemporânea segundo a teoria social

Marca característica da trajetória capitalista, suas sucessivas mutações não o descaracterizam enquanto sistema, mas demarcam fases evidentes ao ponto de seu desenvolvimento evoluir “[...] numa série de estágios, caracterizados por níveis diversos de maturidade e cada qual reconhecível por traços bastante distintos” (DOBB, [1963] 1983, p. 14). Na historiografia econômica tradicional, é usual classificar essas etapas a partir do conjunto de atividades dinamizadoras do sistema – capitalismo comercial e capitalismo industrial, por exemplo.

Relacionando a colonização moderna à constituição do capitalismo, Mello ([1982] 2009, p. 33) enfatiza o caráter comercial daquele processo. Huberman ([1959] 2010, p. 135) refere-se à emergência do capitalismo “industrial” a partir da revolução igualmente conhecida e a consequente concentração do investimento em unidades fabris. Processo consolidado no início do século 20 quando o progresso tecnológico recrudescceu a importância da indústria ao produto agregado em nível mundial. Cientificamente, sistemas de produção, como fayolismo, taylorismo e fordismo, surgem desempenhando importante papel.

A exemplo de alguns autores, Pereira (2017, p. 142) denomina a fase posterior do capitalismo industrial como “financeira” por conta da “[...] substituição dos empresários, de um lado, pelos rentistas e financistas e, de outro, pelos altos tecnoburocratas”. Mesmo o progresso tecnológico intensificando a produção industrial em termos absolutos, para essa perspectiva o sistema passa a ser matizado pelo capital financeiro, agora dominante do processo acumulativo.

Embora não desconsidere essa trajetória aqui resumida, com relação ao capitalismo sucessor do industrial, a teoria social dedica especial atenção aos elementos organizativos da sociedade contemporânea emergente desse processo. Bell (1973), Castells (1999) e Rifkin (2001 e 2016) contêm teses referenciais nesse sentido, sendo explicitadas na presente seção onde, também, se desenvolve o encadeamento entre elas.

3.1) O pós-industrialismo de Daniel Bell – a sociedade de serviços

A teoria social de Daniel Bell fundamenta-se no funcionamento do sistema econômico. Mas sua obra é gestada e tem culminância na consequente estrutura social, sob a onipresente intersecção entre sociologia e economia. O próprio autor indica as origens de sua perspectiva, citando Saint-Simon, responsável inicial da publicação do “[...] periódico *L’Industrie* (onde se tornou popular a palavra *industrialismo*) e onde se descrevia a sociedade do futuro” (BELL, 1973, p. 63).

Segundo Bell “para todos os teóricos da sociedade industrial [...] o *locus* (ou instituição primordial) da sociedade é a empresa industrial [...]” (BELL, 1973, p. 92). Orientada para a economia, o princípio da eficiência funcional, baseado nas “[...] aparências de funções de produção de capital, de eficiência marginal do capital, de programação linear etc.” (BELL, 1973, p. 92), norteia-a.

Mas a sociedade contemporânea, analisada por Bell já no início dos anos 1970, é pós-industrial, como ele próprio denomina:

- [...] o conceito de sociedade pós-industrial lida sobretudo com as mudanças na *estrutura social*, com a maneira segundo a qual a economia está sendo transformada e como está sendo remanejado o sistema ocupacional e com as novas relações entre a teoria e o empirismo, particularmente entre a ciência e a tecnologia (BELL, 1973, p. 26).

E, embora seu conceito de pós-industrialismo seja composto por vários elementos, como se verá adiante, o autor é assertivo: “uma sociedade pós-industrial tem como base os serviços” (BELL, 1973, p. 148), sendo essa a referência à mudança na dinâmica econômica e no sistema ocupacional e seus transbordamentos à estrutura social.

É amplamente conhecida a queda relativa dos bens industriais no produto agregado, base do capitalismo pós-industrial e da sociedade a ele correspondente. Segundo a usual classificação trissetorial do Produto Interno Bruto (PIB), o setor primário compreende a produção agropecuária.

O setor secundário corresponde à Indústria. Subdivide-se em “extrativa; transformação; construção; e produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana” (IBGE, 2016, p. 26). O setor terciário refere-se aos serviços e é composto pelas “[...] atividades de comércio; transporte, armazenagem e correio; serviços de informação; intermediação financeira, seguros e previdência complementar; atividades imobiliárias; administração, saúde e educação públicas e seguridade social; e outros serviços” (IBGE, 2016, p. 28)⁴.

Há um debate profícuo sobre a extensão da conceituação “serviços”. Kon (2004) realiza análise sobre o assunto, inclusive sobre as ocupações, bem como a evolução do tema na história do pensamento econômico. Téboul (1999), entre outras reflexões, desenvolve argumentos sobre as classificações terciárias. Já Rifkin (2001, p. 69) refere-se aos serviços como sendo “[...] atividades econômicas que não são produtos ou construção, são transitórios, são consumidos no momento em que são produzidos e fornecem um valor intangível”. Aos propósitos da presente pesquisa, considerou-se as classificações dos órgãos oficiais brasileiros, a exemplo do IBGE. Feita essa contextualização analítica, retoma-se a argumentação de Daniel Bell.

Bell (1973) indica a preeminência dos serviços na sociedade contemporânea destacando a diversidade de suas atividades em sucessivos estágios. Inicialmente houve indução a partir de demandas da indústria numa “[...] expansão necessária dos transportes e das utilidades públicas, tidos como serviços auxiliares para a movimentação de bens”, por exemplo (BELL, 1973, p. 148). Após, o consumo em massa e o crescimento populacional geraram “[...] um aumento na distribuição (vendas por atacado e varejo), nas finanças, nos bens de raiz e nos seguros [...]” ((BELL, 1973, p. 148).

Há, ainda, um deslocamento relativo na cesta de consumo em decorrência do aumento na renda, incrementando a demanda por serviços, como restaurantes, hotéis, viagens, de saúde etc. A chamada “Lei de Engel”. Mas a conformação da

.....
4 Importante destacar os limites da classificação trissetorial, amplamente reconhecidos pela literatura econômica. O próprio Bell (1973, p. 28) destaca o assunto: “toda economia é uma mistura em diferentes proporções desses três setores”. Análises de *clusters*, redes e cadeias de valor, por exemplo, permitem captar intersecções entre diferentes setores numa dada produção, como o faz a “Economia Industrial”. Ainda assim, dados os avanços e padrões normativos, inclusive em nível internacional, a classificação trissetorial continua dominante.

sociedade pós-industrial vai além do deslocamento relativo do produto agregado, apenas uma de suas cinco dimensões, a saber.

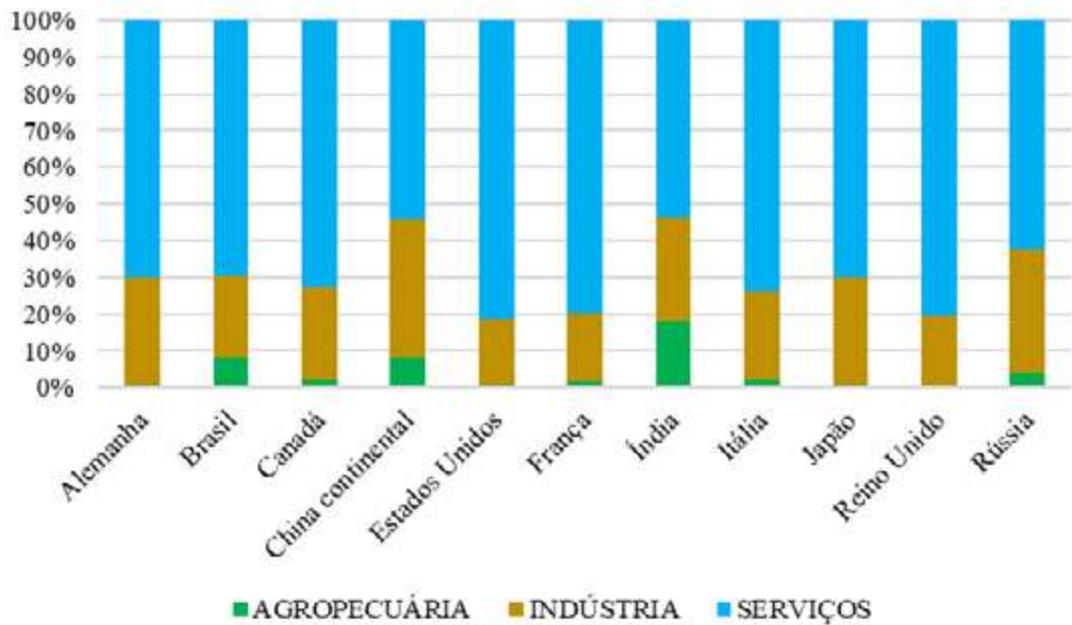
Setor econômico: a mudança de uma economia de produção de bens para uma de serviços.

Uma análise da distribuição setorial do PIB em diferentes economias corrobora esta assertiva. A dominância da produção terciária se dá em nível internacional, sujeita, claro, às idiosincrasias produtivas nacionais, como vantagens comparativas e competitivas. Também, o processo de “pós-industrialização” não é uniforme.

Convergindo, inclusive, para a ideia de *path dependence* dos institucionalistas, Bell (1973) é enfático: “a realidade histórica é que a transição dos empregos para os serviços não representa um abandono súbito de tendências antes longamente seguidas” (BELL, 1973, p. 150). Destarte, o próprio autor (BELL, 1973, p. 146) considerou, ao seu tempo, a existência de sociedades pré-industriais – onde “[...] a força de trabalho é absorvida sobretudo pelas atividades extrativas” – e industriais (produção concentrada em bens).

Feitas tais ressalvas e para considerar a Lei de Engel, a Figura 2 expressa a distribuição setorial do PIB nas maiores economias mundiais, incluindo o Brasil. Os serviços respondem, em média, por 69,8% do PIB nos países considerados. Nos Estados Unidos há a maior participação (81,2%) e a Índia tem o menor percentual – ainda assim, mais que a metade do agregado (53,6%). A agropecuária tem uma participação média de 4,3% e a indústria da ordem de 25,9%. Claramente, a Índia representa um *out line* na produção agrícola. Excluindo-a, as médias passam a ser 71,4% (serviços), 25,7% (indústria) e 2,9% agropecuária.

Figura 2 – Distribuição setorial do PIB no ano de 2020 (países selecionados)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, no caso do Brasil, e, nos demais casos, coletados em <<https://uns-tats.un.org/unsd/snaama/Basic>>.

Vale dizer, não há nenhuma novidade sobre os dados indianos. É um exemplo das idiossincrasias aqui já citadas. Bell (1973) já ressaltava esse caso: “muitas sociedades de tipo agrário, como a da Índia, contam com uma elevada proporção de indivíduos que se dedicam aos serviços, porém de uma maneira pessoal (como, por exemplo, em empregos domésticos) porque o trabalho é mal pago e existe geralmente o subemprego” (BELL, 1973, p. 28, **negrito meu**).

Evidentemente não é esse perfil de emprego indiano o caracterizador de uma sociedade de serviços, contemporânea, mas aqueles especializados: saúde, educação, pesquisa e governo compõem categorias ocupacionais decisivas para a sociedade pós-industrial, representando “[...] a expansão de uma nova *intelligentsia* – no âmbito das universidades, das organizações destinadas à pesquisa, das profissões e do *governo*” (BELL, 1973, p. 29, **negrito meu**). Sobre as universidades, especificamente, o autor considera-a como a instituição primordial na organização da Ciência na sociedade pós-industrial (BELL, 1973, p. 138) e assevera: “o trunfo principal da sociedade pós-industrial é o seu pessoal com formação científica” (BELL, 1973, p. 250).

Dessa forma, Daniel Bell prenuncia no início dos anos 1970 a realidade consolidada no século 21. Importante, esse autor considera as atividades públicas no rol de protagonistas do pós-industrialismo, reforçando a razão de ser da presente pesquisa: tais serviços não podem estar dissociados da estrutura social desconsiderando as características da sociedade contemporânea.

Distribuição ocupacional: a preeminência da classe profissional e técnica

As sucessivas mutações na trajetória capitalista definiram mudanças estruturais no trabalho. O desenvolvimento de atividades produtivas em ambientes externos ao lar, inicialmente, e, com a revolução industrial, a demanda por trabalho semiqualficado, a partir de competências e habilidades necessárias no labor das máquinas são exemplos.

Nesse sentido, Bell (1973) identifica como importante traço da sociedade pós-industrial “[...] o aumento de empregos de natureza profissional ou técnica – para funções que exigem geralmente certo grau de educação superior” (BELL, 1973, p. 29), dada a maior complexidade produtiva. O autor enfatiza mudanças ocupacionais na sociedade, especialmente a tipificação do trabalho executado. Na sociedade contemporânea a força física cede relevância econômica à mental: “o que conta não é a força muscular, ou a energia, e sim a informação” (BELL, 1973, p. 148). Nela “a personalidade central é a do profissional, preparado por sua educação e por seu treinamento para fornecer os tipos de habilidades que vão sendo cada vez mais exigidos numa sociedade pós-industrial” (BELL, 1973, p.148).

Dados da distribuição ocupacional brasileira no último exercício findo (2021), coletados no Painel de Informações do Novo Caged, comprovam o raciocínio de Bell. Os *serviços* (47,1%), especialmente, e o *comércio* (23,6%), os grandes grupamentos terciários, são os maiores empregadores aos responderem, juntos, por 70,7% das ocupações. Os grandes grupamentos secundários, *indústria* (19,5%) e *construção* (5,7%) totalizam 25,2% do emprego. A *agropecuária*, com 4,1%, perde para os outros dois setores.

Há possibilidades de um enviesamento nesses dados por uma idiosincrasia ocupacional brasileira em atividades de profissionais liberais: a chamada “pejotização” correspondente à prestação do serviço na forma de pessoa jurídica (PJ) ao invés da pessoa física. Ela reduz o custo com impostos tanto para o prestador do serviço como para o contratante, eliminando o vínculo empregatício, fugindo, assim, das estatísticas aqui apresentadas. Muitos serviços especializados, como médicos e de consultoria, são, em geral, ofertados via PJ. Assim, as ocupações em serviços estão subestimadas nas estatísticas oficiais, pois atividades industriais e agropecuárias não são ofertadas como PJ na mesma escala. Detalhes podem ser encontrados, por exemplo, em Barbosa e Orbem (2015).

Outra ponderação relevante, padrão em todo o mundo, diz respeito aos serviços desenvolvidos em empresas com CNAEs da Agropecuária e da Indústria. Mesmo no bojo da produção desses outros setores há muito “serviço” desenvolvido.

Como já destacava o próprio Bell (1973, p. 134): “[...] nem todas as operações nas indústrias são confiadas a operários”. Mas as técnicas de mensuração de produto e emprego ainda não evoluíram a ponto de captar esse “viés”.

Princípio axial: a centralidade do conhecimento teórico como fonte de inovação e de formulação política para a sociedade

A intangibilidade produtiva e ocupacional do capitalismo pós-industrial conforma um novo sistema social sinérgico a ela. Se no industrialismo a sociedade respondia à “[...] coordenação das máquinas e dos homens para a produção de bens, a sociedade pós-industrial organiza-se em torno do conhecimento [...]” (BELL, 1973, p. 32).

Evidentemente a evolução humana pautou-se, sempre, no conhecimento. Mas agora há uma valorização da teoria em relação ao empirismo. O quadro ocupacional brasileiro contemporâneo corrobora essa assertiva. Por exemplo, os grupamentos “*Adm. pública, defesa, seg. social, educação, saúde humana e serv. Sociais*” e “*Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas*” se destacam, representando, juntos, 71,6% do grande grupamento *serviços*, 47,8% do emprego terciário e 33,8% do total nacional, segundo dados coletados no “Painel de Informações do Novo Caged” relativos ao último exercício findo (2021). Esses dados ilustram assertivas de Bell), para quem “a ampliação dos serviços, sobretudo no campo do comércio, das finanças, da educação, da saúde e do governo compõe o quadro de uma sociedade de empregados de escritório” (BELL, 1973, p. 154).

Na contemporaneidade o conhecimento prioritário dedica-se a “[...] novos relacionamentos sociais e a novas estruturas, as quais têm de ser politicamente dirigidas” (BELL, 1973, p. 32). A informática tem papel preponderante nesse sentido, inclusive na viabilização de cálculos mais complexos, servindo “[...] de ponte entre o corpo da teoria formal e as amplas bases de dados [...]” (BELL, 1973, p. 38). Além do desenvolvimento da econometria, expressamente referido pelo autor, alguns exemplos sugestivamente ratificadores: os relacionamentos virtuais; o “meta verso”; a preocupação quanto à regulação de redes sociais, isto é, politicamente dirigidas.

Orientação futura: o controle da tecnologia e a distribuição tecnológica

Novamente Daniel Bell apoia-se na intangibilidade característica da sociedade contemporânea. Recorre à análise marxista para a qual “[...] a economia capitalista tinha de se expandir para não morrer” (BELL, 1973, p. 41). Se na gestação do

sistema capitalista a expansão ocorrera via grandes navegações, na descoberta do “novo mundo”, segundo a perspectiva historiográfica eurocêntrica, na era industrial esse processo deu-se a partir da “[...] capacidade de criar novos mecanismos institucionais, a fim de constituírem uma poupança [...] e a fim de aplicarem esse dinheiro em investimento” (BELL, 1973, p. 41).

Sendo impossível continuar a expansão física dada a finitude de “novos mundos” na terra, no pós-industrialismo o capitalismo expande a partir da abertura de “[...] novas fronteiras tecnológicas, a fim de manter a produtividade e padrões de vida elevados” (BELL, 1973, p. 41). São justificativas sugestivas a essa assertiva: a escassez de recursos e a pressão sobre o meio ambiente; a lei de tendência a queda da taxa de lucro; os rendimentos marginais crescentes na chamada “nova economia”; as elevadas taxas de retorno em empresas de tecnologias.

E a tecnologia tem ampliado sobremaneira a produção de serviços. Empresas de diferentes setores têm intensificado o volume e qualidade de sua produção, expandindo-os. São exemplos o autoatendimento, a demanda via *streamings* e em redes. O conjunto dessas tecnologias, inclusive, tem potencial sugestivo de gerar novos ciclos econômicos *à la* Schumpeter. Muitas delas conformam-se destruições criativas exemplares. O aparelho de celular e sua considerável economia de escopo é um símbolo dos mais recorrentes desse processo.

Tomada de decisões: a criação de uma nova “tecnologia intelectual”

O desenvolvimento científico trouxe desafios metodológicos e técnicos à pesquisa, desafiando as limitações da solução de problemas com duas variáveis, característicos dos séculos 17 a 21, segundo Bell (1973). Na ciência econômica o autor exemplifica a partir das análises marxista (capital e trabalho) e neoclássica (função de produção).

De fato, a economia se caracteriza pela análise dicotômica, inclusive presente em seu *mainstream*. São inúmeros os modelos sob essa perspectiva, como insumo/produto (a função de produção), insumo/insumo (isocustos e isoquantas); produto/produto (curva de possibilidade de produção) e o próprio equilíbrio parcial marshalliano. Mas avanços metodológicos e técnicos surgiram, gerando avanços para além dos modelos “simples”, alcançando os modelos com múltiplas variáveis, para citar o caso da econometria. Assim,

- acompanhando a progressão da Ciência, os problemas que vêm a seguir [isto é, na contemporaneidade] não foram os de um pequeno número de variáveis interdependentes, mas sim os da disposição de números brutos [...].

os principais problemas intelectuais e sociológicos da sociedade pós-industrial são [...] os da “complexidade organizada” – a maneira de dirigir os sistemas em grande escala, sistemas com um número muito grande de variáveis interatuantes, variáveis que têm de ser coordenadas para atingir suas metas específicas (BELL, 1973, p. 43).

Dessa forma a tecnologia *intelectual* substitui julgamentos intuitivos por algoritmos. Desde análises de genomas às de redes e *clusters* em diferentes ciências, inclusive na economia, são exemplos do que Daniel Bell prenunciava no início dos anos 1970. Novamente, a informática – o “computador” em Bell (1973) a partir dos avanços nos algoritmos – é o instrumento viabilizador desse cenário.

Embora Bell (1973) priorize a preeminência dos serviços na descrição da sociedade pós-industrial, ele externa dúvida quanto à sua principal característica:

- Têm-me perguntado por que dei a esse conceito especulativo o nome de sociedade “pós-industrial” e não o de sociedade do conhecimento, ou sociedade da informação, ou sociedade profissional, denominações que, de certa forma, estariam em condições de descrever certos aspectos mais visíveis do que vem por aí (BELL, 1973, p. 53).

Após refletir bastante sobre o assunto Bell (1973) conclui sobre o significado da sociedade pós-industrial:

1. Ela reforça o papel da Ciência e dos valores cognitivos, como necessidade institucional básica da sociedade.
2. Ao tomar decisões de maneira mais técnica, ela traz o cientista ou o economista mais diretamente para dentro do processo político.
3. Aprofundando as tendências já existentes, que levam à burocratização do trabalho intelectual, ela cria um conjunto de pressões para as maneiras tradicionais de definir os objetivos e valores intelectuais.
4. Criando e dando maior campo à *intelligentsia* técnica, ela suscita questões fundamentais, com referência às relações entre o técnico e o intelectual literário. (BELL, 1973, p. 60).

Esses quatro elementos e os fundamentos da obra de Bell podem e devem ser considerados na governança pública. Especialmente por suas conexões com a sociedade. Afinal, “o conceito de pós-industrialismo representa um esforço no sentido de identificar uma mudança na *estrutura social*” (BELL, 1973, p. 136). Importante, os quatro elementos estão ligados evolutivamente às teorias de Rifkin

e Castells sobre as sociedades contemporâneas, como se pretende demonstrar nas subseções seguintes.

3.2) O pós-industrialismo de Manuel Castells – a sociedade em rede

Em Castells (1999), a “nova economia” emergida no último quartel do século 21 é caracterizada como sendo *informacional*, *global* e *em rede*. Tanto pela cronologia das publicações aqui priorizadas como pela referência costumaz feita, Manuel Castells é o sucessor imediato de Bell, havendo intersecções entre suas teses, especialmente quanto ao papel da informação como fonte de inovação e a conseqüente maior relevância no produto agregado.

Seguindo a trajetória histórica do capitalismo, Castells (1999) enfatiza as diferentes fontes de incremento do excedente. No modo de desenvolvimento agrário identificou-as nos aumentos quantitativos da mão de obra e dos recursos naturais e na dotação natural desses recursos. Já o desenvolvimento industrial teve como principal fonte de produtividade “[...] a introdução de novas fontes de energia e a capacidade de descentralização do uso da energia ao longo dos processos produtivo e de circulação (CASTELLS, 1999, p. 53). Já no informacionalismo “[...] a fonte da produtividade acha-se na tecnologia de geração de conhecimentos, de processamento da informação e de comunicação de símbolos” (CASTELLS, 1999, p. 53).

Evidentemente, conhecimento e informação sempre foram protagonistas no processo produtivo. Mas com a difusão das novas tecnologias da informação na década de 1970, Castells identifica uma especificidade na sociedade pós-industrial: “[...] a ação do conhecimento sobre os próprios conhecimentos como principal fonte de produtividade” (CASTELLS, 1999, p. 54). Essa constatação justifica a alcuinha do novo modo de desenvolvimento, pós-industrial, como “[...] informacional, constituído de um novo paradigma tecnológico baseado na tecnologia da informação” (CASTELLS, 1999).

Se em um primeiro momento “a ação do conhecimento sobre os próprios conhecimentos” sugere tautologia, o autor realiza a explanação necessária e mais que convincente sobre o assunto. Considera a nova economia como informacional “[...] porque a produtividade e a competitividade de unidades ou agentes nessa economia (sejam empresas, regiões ou nações) dependem basicamente de sua capacidade de *gerar, processar e aplicar* de forma eficiente a informação baseada em conhecimento” (CASTELLS, 1999, p. 119, **negrito meu**). Algo pertinente aos diferentes setores econômicos, pois

- [...] o tecido produtivo da *era da informação* não é, simplesmente, o das empresas tecnológicas (as chamadas *.com* — «*dot com*») mas sim o das empresas que saibam incorporar as tecnologias de informação no seu processo produtivo, organizativo, de distribuição e de promoção. Assim, a «nova economia» não são apenas as *amazon.com*, *e-bay* ou as empresas de telecomunicações [...] (CARDOSO, 2006, p. 34).

Ora, fosse o informacionalismo específico, restrito a setores, não teria o poder de conformar uma “nova” sociedade, um novo tipo de capitalismo. A geração, processamento e aplicação da informação baseada em conhecimento de forma eficiente, reportando-se às palavras de Castells (1999), permite ao capitalismo contemporâneo ultrapassar os limites cognitivos humanos em seu conjunto, exatamente para ampliar a produtividade. A racionalidade limitada impõe restrições à capacidade de armazenar, processar e transmitir informações. As referências já realizadas no presente trabalho sobre Herbert Simon reportam ao assunto. Fato, a sociedade contemporânea utiliza-se da informática – como Bell (1973) já destaca – para ampliar tais limites. Não à toa, o poder um computador reside em sua capacidade de memória, na velocidade de seu processador e na forma de apresentação dos resultados alcançados.

A partir de tais fundamentos, por exemplo, computadores geram peças processuais no campo do Direito e laudos diagnósticos na medicina com escalas, escopos e níveis de detalhamento superiores à cognição humana. Evidentemente, a “programação” realiza-se a partir do conhecimento humano, mas amplia-se com os algoritmos e, conforme a demanda e a base de dados, com a Inteligência Artificial, também. Esta é a lógica da “ação do conhecimento sobre os próprios conhecimentos”. Assim, nas palavras de Castells (1999)

- o que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e de informação, mas a aplicação desses conhecimentos e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso (CASTELLS, 1999, p. 69).

E sob tal perspectiva, enquanto o industrialismo voltou-se “[...] para a maximização da produção; o informacionalismo visa o desenvolvimento tecnológico, ou seja, a acumulação de conhecimentos e maiores níveis de complexidade do processamento da informação” (CASTELLS, 1999, p. 54). Trata-se de um novo paradigma tecnológico onde a informação *per se* conforma-se como produto do processo produtivo, transbordando a todos os setores. E é onipresente quanto aos atores

envolvidos, fornecendo elementos tanto a ofertantes como a demandantes, bem como outros envolvidos, a jusante ou a montante.

Esse paradigma contemporâneo, onde “[...] os produtos das novas indústrias de tecnologia da informação são dispositivos de processamento de informações ou o próprio processamento das informações” (CASTELLS, 1999, p. 120) difere-se do paradigma fordista, por exemplo. Tigre (2005) realiza análise comparativa, enfatizando a contemporaneidade do paradigma das tecnologias da informação. Inclusive demonstrando como, na teoria econômica, as correntes evolucionistas e neoinstitucionalistas são referenciais ao assunto.

Um desafio metodológico à ciência econômica diz respeito à fonte e mensuração da produtividade, pois agora ela não reside, mais, nas relações físicas de produção. No conjunto de fatores definidores da produtividade, além das forças naturais e das máquinas (protagonistas nos modos de desenvolvimento agrário e industrial) a informação é a protagonista no capitalismo informacional. O famoso modelo de Solow tem sido considerado uma tentativa de quantificar a fatia do crescimento econômico não relacionada aos fatores de produção, a partir do chamado “resíduo de Solow”. Prescott (1998) estimou em 70%, aproximadamente, esse “resíduo” para a economia americana.

Uma questão relacionada ao assunto remete ao comportamento dos rendimentos predominantes no sistema econômico. Desde os trabalhos seminais de Alfred Marshall, a economia ortodoxa modela uma firma representativa com rendimentos decrescentes, embora o próprio Marshall tenha reconhecido uma parcela de firmas com retornos crescentes. Mas, em média, o sistema operaria, segundo o *mainstream* econômico, com rendimentos decrescentes. Nas palavras de Marshall

- [...] uma empresa típica é, em certo sentido, uma empresa média. Mas há muitas maneiras de interpretar o termo “média” em relação a um negócio. E uma firma representativa é essa espécie particular de firma média, para a qual precisamos nos voltar a fim de ver até que ponto as economias *internas* e *externas* da produção em massa se têm expandido geralmente na indústria e no país em questão. Isso não podemos observar tomando uma ou duas firmas por acaso: mas podemos perfeitamente constatá-lo, escolhendo, depois de um cuidadoso exame, uma firma individual ou anônima (ou melhor ainda, mais de uma), que represente, ao nosso melhor juízo, essa média especial (MARSHALL, [1890] 1996, p. 362).

O próprio Marshall reconhece à sua época a existência de firmas com retornos crescentes expressando a forma de alcança-los: “[...] enquanto a parte desem-

penhada pela natureza na produção apresenta uma tendência ao rendimento decrescente, o papel do homem tem uma tendência ao rendimento crescente” (MARSHALL, [1890] 1996, p. 362). A adoção paradigmática de uma firma representativa com rendimentos marginais decrescentes refletiu o domínio de tais rendimentos à época de Marshall, supondo sua análise correta.

Mas, como se vem tratando na presente pesquisa, o capitalismo contemporâneo é diferente daquele Marshalliano, industrial. Arthur (1996), por exemplo, relaciona algumas justificativas à existência mais ampla de firmas com retornos crescentes na contemporaneidade: custos antecipados – em pesquisa e desenvolvimento, por exemplo – tornando irrisórios os custos de produção em termos relativos; fidelização do cliente – requerendo treinamento contínuo para as sucessivas versões de um produto tecnológico, concorrendo às novas aquisições de mesma marca; e os efeitos de rede – quando a predominância de um produto se retroalimenta por ser utilizado em redes. Nesse último caso, converge diretamente para Castells:

- Quando as redes se difundem, seu crescimento se torna exponencial, pois as vantagens de estar na rede crescem exponencialmente, graças ao número maior de conexões e o custo cresce em padrão linear. Além disso, a penalidade por estar fora da rede aumenta com o crescimento da rede em razão do número em declínio de oportunidades de alcançar outros elementos fora da rede (CASTELLS, 1999, p. 108).

Evidentemente, há, na contemporaneidade, firmas com rendimentos decrescentes, claro. Mas as teses pós-industrialistas aqui expostas sugerem predominância de retornos crescentes. Vale ressaltar, manuais de economia ainda mantêm a firma representativa marshalliana com seus rendimentos decrescentes, ilustrativa de um capitalismo industrial, em pleno século 21. Sraffa (1926), Shackle (1968) e Arthur (1996) são obras referenciais no assunto para aqueles interessados em maiores detalhes sobre retornos crescentes.

A intangibilidade predominante na sociedade pós-industrial impõe, assim, desafios à Ciência Econômica. Um deles é exatamente a “[...] dificuldade de medir a produtividade em muitos setores de serviços, em particular naqueles que geram a maior parte dos empregos em serviços: educação, saúde e governo” (CASTELLS, 1999, p. 130).

A segunda característica fundamental para a sociedade contemporânea, segundo Castells (1999), é o seu caráter global. Nela, “[...] as principais atividades produtivas, o consumo e a circulação, assim como seus componentes (capital, trabalho,

matéria-prima, administração, informação, tecnologia e mercados) estão organizados em escala global, diretamente ou mediante uma rede de conexões [...]” (CASTELLS, 1999, p. 119). Importante ponderar, a conformação global da economia informacional tem elementos diferentes da integração econômica ocorrida em nível internacional desde o século 15 com as grandes navegações.

O sentido global alcançado pela sociedade pós-industrial ocorre no final do século 20 “...com base na nova infraestrutura, propiciada pelas tecnologias da informação e da comunicação, e com a ajuda decisiva de desregulamentação e da liberalização postas em prática pelos governos e pelas instituições internacionais” (CASTELLS, 1999, p. 142). Fato, o chamado “consenso de Washington” assentou as bases a esse cenário. Trabalho referencial para ele, Williamson (1990) propõe, entre alguns itens de seu “receituário” neoliberal, a abertura comercial, a liberalização do investimento estrangeiro direto, privatizações, desregulação econômica e definição correta dos direitos de propriedade. Como todo o mundo capitalista, o Brasil adota as indicações de Williamson (1990), passando a integrar essa nova etapa da globalização. O Governo Collor inicia o processo, desde o encaminhamento das reformas estruturais ao congresso, incluindo privatizações, desregulamentação e renegociação da dívida externa brasileira. Mas é nos governos de Fernando Henrique Cardoso que o país avança em todos esses sentidos.

Com uma escala maior do que aquela dos níveis local e regional, o núcleo global da economia castelliana “[...] contém os mercados financeiros, o comércio internacional, a produção transnacional e, até certo ponto, ciência e tecnologia e mão-de-obra especializada” (CASTELLS, 1999, p. 142). No caso dos mercados financeiros, o autor relaciona elementos impulsionadores da sua globalização como sendo, além da desregulamentação, a criação de uma infraestrutura tecnológica e de novos produtos financeiros, a viabilização operacional de movimentos especulativos e a indução por agências internacionais de avaliação de risco. A interdependência desses mercados com as políticas monetárias, especialmente em relação às taxas de juros, é um importante instrumento de interligação entre as economias nacionais.

No âmbito produtivo global é importante enfatizar o papel das cadeias globais de valor. Organizadas nelas, as etapas produtivas acontecem em lugares – inclusive países – diferentes, usufruindo das diferentes vantagens encontradas em cada um deles. Seguindo essa lógica: “o fatiamento e distribuição da cadeia de processos produtivos descontínuos em diferentes regiões imprimiram novas características à divisão internacional do trabalho, resultando um reposicionamento da produção e do comércio no entorno de redes globais/regionais [...]” (CORRÊA; PINTO; CASTILHO, 2020, p. 357).

Como é típico do capitalismo, o processo de estabelecimento das redes globais de valor é assimétrico porque assim o é a divisão do conhecimento. Himanen (2006) refere-se à continuidade da desigualdade econômica e consequente marginalização de parte da população mundial “[...] pelas distorções do comércio mundial e pela divisão do conhecimento entre países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento” (HIMANEN, 2006, p. 350). É preciso, pois, atenuar os diferentes níveis de conhecimento entre os países, fundamental numa sociedade global por natureza. Manter as assimetrias alijará parte da população mundial do pós-industrialismo. O mesmo Himanen indica o caminho: “mudando as estruturas do comércio mundial e estabelecendo pontes no sentido de colmatar a divisão do conhecimento” (HIMANEN, 2006).

Indissociável às duas anteriores, a terceira característica fundamental à sociedade contemporânea destacada por Castells (1999) é a sua conformação em rede: “nas novas condições históricas, a produtividade é gerada e a concorrência é feita em uma rede global de interação entre redes empresariais” (CASTELLS, 1999, p. 119). Além de comporem redes globais, empresas passam a se organizar, elas próprias, em redes na “[...] transição da produção em massa para a produção flexível, ou do ‘fordismo’ ao ‘pós-fordismo’” (CASTELLS, 1999, p. 211). Novos métodos de gerenciamento são implantados, como o toyotismo e sua estrutura mais horizontal e cooperativa. Castells (1999) destaca, além da grande empresa e o seu “[...] modelo de licenciamento e subcontratação de produção”, “o modelo de redes multidirecionais posto em prática por empresas de pequeno e médio porte” (CASTELLS, 1999, p. 218), subvertendo, completamente, o modelo de empresas verticais.

As redes podem permitir a geração simultânea de economias de escala e escopo, como, por exemplo, naquelas destinadas a compras de insumo e consequente produção numa mesma planta. Quando diversas empresas se conectam para realizar compras de insumos há redução dos seus custos, dado o volume negociado – economias de escala pecuniárias – ao tempo em que o custo médio cai pelo aumento no volume produzido – economias de escala técnicas.

Um exemplo, entre empresas de pequeno porte, é analisado por Ferreira Júnior e Teixeira (2007) em supermercados. Os autores destacam desde a “[...] realização de compras em conjunto, o que proporciona um poder de negociação maior com os fornecedores...” (FERREIRA JÚNIOR; TEIXEIRA, 2007, p. 150) até as “[...] ações de marketing dos tipos promocional, sazonal, social e institucional [que] têm contribuído para a melhoria da imagem da rede como um todo e para o aumento da lucratividade dos supermercados” (FERREIRA JÚNIOR; TEIXEIRA, 2007, p. 150).

Com relação às grandes empresas, as alianças globais de companhias aéreas são um caso famoso. Macedo-Soares (2011) desenvolve análise sobre empresas que competem globalmente em alianças e redes.

Nesses termos, a análise de Castells guarda intersecção direta com aquela de Oliver Williamson sobre estruturas de governança. Na forma já explicada na presente pesquisa, as economias de escala e escopo são decisivas na escolha da governança. Por exemplo, o mercado é por natureza a estrutura geradora de ganhos de escala. Uma empresa dedicada à produção de certo ativo ou prestação de certa atividade a várias outras terá um nível de produção elevado, obtendo economias de escala técnicas e pecuniárias, motivando empresas demandantes optarem pelo mercado. A hierarquização, então, tende a gerar deseconomias de iguais naturezas a uma firma quando tal produção não compõe seu *core*. O mesmo vale para as economias de escopo: produzir bens e/ou prestar serviços de diferentes naturezas impõe, na maioria das vezes, o uso de diferentes plantas, exigindo mais investimentos e cognição de seus gestores.

A rede pode trazer os mesmos benefícios que o mercado. Conforme Balestrin e Arbage (2007, p. 19): “o compartilhamento de informações, conhecimentos técnicos e de mercado são exatamente a tentativa dos agentes em ampliar a “racionalidade” e, conseqüentemente, minimizar o que a literatura considera como “racionalidade limitada dos agentes econômicos”.

Assim, “[...] nas novas condições históricas, a produtividade é gerada e a concorrência é feita em uma rede global de interação entre redes empresariais” (CASTELLS, 1999, p. 119), conformando a sociedade contemporânea. Assim, desde os anos 1970 as tecnologias da informação “[...] agruparam-se em torno de redes de empresas, organizações e instituições para formar um novo paradigma socio-técnico” (CASTELLS, 1999, p. 107) do qual o Vale do Silício é o exemplo mais recorrente. E “[...] as novas tecnologias da informação estão integrando o mundo em redes globais de *instrumentalidade*” (CASTELLS, 1999, p. 57, **negrito meu**).

De fato, a vida contemporânea se dá via redes, desde aquelas cotidianas (funcionários de uma organização, e.g.) àquelas com objetivos específicos, como redes de pesquisas, potencializando a sociedade civil. Embora as chamadas “redes sociais” venham cumprindo papel destacado nesse processo, inclusive oportunizando a primeira experiência dessa natureza para muitos, as redes *per se* são formadas por pessoas, organizações, entes públicos. As tecnologias da informática, inclusive a internet, cumprem o papel exatamente de instrumentalizá-las:

- Em resumo: o paradigma da tecnologia da informação não evolui para seu fechamento como um sistema, mas rumo a abertura como uma rede de acessos múltiplos. É forte e impositivo em sua materialidade, mas adaptável e aberto em seu desenvolvimento histórico. Abrangência, complexidade e disposição em forma de rede são seus principais atributos (CASTELLS, 1999, p. 113).

Evidentemente, não se pode olvidar as chamadas “redes sociais”, como surgidas na internet, instrumentos dos maiores potencializadores. De certa forma elas “endogeneizaram” a própria internet. De um lado pela quantidade de usuários e, de outro, pela multiplicidade de “redes” passíveis de serem formadas nelas. Com um mesmo perfil é possível participar de diferentes redes, como profissionais, acadêmicas, religiosas, utilizando um mesmo ambiente virtual. A plataforma de acesso a conteúdo e conexão de pessoas é a mesma. Os mais diferentes sites utilizam-se de tais redes como forma de prospecção e atendimento rotineiro ao seu “cliente”. São um exemplo ímpar da geração concomitante de economias de escala e escopo.

A configuração da sociedade contemporânea em redes gera mudanças nas relações contratuais por diversas razões. Por exemplo, uma organização de pequeno porte pode ter maior acesso a crédito, consumidores e a informação, por exemplo, atuando em redes. Considerando o caráter siamês da sociedade em rede com a informação e a esfera global, os contratos tendem a ser multilaterais, com maiores escala e complexidade.

As oportunidades de expansão geradas pelas redes legam novos desafios cognitivos aos seus elementos constitutivos – e aos direitos de propriedade, também – como aqueles relacionados aos critérios de rateio das responsabilidades, dos benefícios e das obrigações. No campo dos benefícios, intenta-se, com a rede, uma sinergia geradora de benefícios a ela num nível superior à soma dos benefícios individuais. Provan e Kenis (2007), por exemplo, entendem a eficácia de uma rede “[...] como a obtenção de resultados positivos que normalmente não poderiam ser alcançados por participantes individuais da organização agindo de forma independente” (PROVAN; KENIS, 2007, p. 230). Vai beneficiar a todos e – muito provavelmente – trará resultados relativos maiores aos elementos menos “fortes” da rede. Ainda assim, “embora os participantes individuais da organização também possam, e provavelmente devam se beneficiar, a eficácia é vista aqui no nível da rede” (PROVAN; KENIS, 2007). Nesse sentido, o propósito do presente trabalho é a rede em sua completude e seus benefícios à governança pública. Ele não se detém aos “nós” da rede, especificamente.

A intangibilidade da produção e do emprego nessa sociedade, também, de serviços, torna mais desafiante essa visão “contratualista” das redes. Principalmente quando se considera a substituição crescente da propriedade pelo acesso e compartilhamento via redes – objeto de análise da subseção a seguir⁵.

3.3) O pós-industrialismo de Jeremy Rifkin – a sociedade do acesso e do compartilhamento

A forma como a propriedade se estabelece e o poder dela gerado compõem a caracterização dos diferentes sistemas econômicos. O capitalismo fundamenta-se na propriedade privada, elemento definidor das classes sociais. Historicamente, capital e lucro foram diretamente associados à propriedade. Seguindo a lógica de acumulação, vão expandindo-se – e até migrando, a depender do caso – pelas atividades dinâmicas conforme os modos de desenvolvimento, agrário e industrial, por exemplo. Mas uma tese bastante difundida sobre a sociedade pós-industrial propõe um “novo tipo de capitalismo” no qual capital e lucro não, necessariamente, estão associados à propriedade, à posse.

Jeremy Rifkin é referência sobre a menor importância da propriedade no capitalismo pós-industrial. Seu programa de pesquisa sobre o assunto inicialmente enfatiza o usufruto dos bens via acesso e, após, via compartilhamento. Seguindo a tradição cumulativa do pensamento social sobre as sociedades contemporâneas, retomando um fundamento de Manuel Castells, Rifkin (2001) evidencia a substituição de determinados mercados por redes pois “...tanto a propriedade física quanto intelectual têm mais probabilidade de ser acessadas pelas empresas do que ser trocadas” (RIFKIN, 2001, p. 4). O autor chega a citar uma tipologia de redes proposta por Manuel Castells: fornecedores, produtores, clientes, coalizões, e de cooperação tecnológica.

3.3.1) A era do acesso

A transição da propriedade para o acesso é ilustrada por Rifkin (2001), por exemplo, no aluguel de equipamentos e na terceirização de atividades (um tipo de estrutura de governança híbrida). Ao fazer referência expressa à terceirização, Rifkin (2001) considera-a como basilar à “era do acesso”, entendendo-a como “[...] um acordo para contratar outras partes para desempenhar funções ou serviços que antes eram feitos internamente – em outras palavras é a substituição da proprie-

5 Alguns autores consideram a rede como um tipo de governança. Trata-se de uma perspectiva teórica diferente daquela escolhida para a presente pesquisa. Provan e Kenis (2007), por exemplo, citam debate quanto à natureza das redes: se elas correspondem a uma combinação de elementos entre mercado e hierarquia ou se compreendem uma forma única de governança. Vieira e Barreto (2019) é outra opção sobre essa discussão.

dade interna de capital físico e das operações pelo acesso aos recursos e processos necessários de fornecedores de fora” (RIFKIN, 2001, p. 37).

Nas transações via acesso “vendedores e compradores” são substituídos, respectivamente, por “fornecedores e usuários”. E não somente empresas têm optado mais pelo acesso. Consumidores também o fazem: “[...] itens mais caros como aparelhos, automóveis e casas serão cada vez mais possuídos por fornecedores e acessados pelos consumidores na forma de *leasings*, alugueis, associações e outras condições de serviços” (RIFKIN, 2001, p. 5).

Dessa forma, Rifkin (2001) enfoca o acesso como importante matiz da sociedade pós-industrial: “nosso transporte, nossas empresas vizinhas, nossa saúde pessoal [...] estão sendo reestruturados de modo a se ajustar a um novo mundo definido pelas relações de acesso. Ao contrário da noção anterior de propriedade privada [...]” (RIFKIN, 2001, p. 93). Fato, a satisfação de muitas necessidades, outrora via posse de ativos, passou a ocorrer pelo acesso a eles.

Fazendo jus à perspectiva estrutural da sociedade, Rifkin (2001) associa a opção crescente pelo acesso a um conjunto de mudanças do capitalismo. No capitalismo industrial a propriedade dos bens era essencial, dado o caráter “físico” da acumulação nesse período. Nas sociedades contemporâneas tem crescido a ênfase nos serviços para experiências via acesso, com a demanda temporária por serviços ofertados pelos “fornecedores”, em detrimento da posse definitiva do bem. Dessa forma o autor referenda a tese de recrudescimento dos serviços de Daniell Bell, a quem Rifkin (2001) refere-se expressamente ao demonstrar o novo foco de muitas empresas: a prestação contínua de serviços, a ponto de entregarem “[...] gratuitamente seus produtos, na esperança de iniciar relacionamentos de serviço de longo prazo com seus clientes” (RIFKIN, 2001, p. 5). Há, verdade, inúmeras empresas originariamente produtores de bens, inclusive tecnologia, cujo foco mudou para a criação de “soluções” a seus clientes, tornando-se, estrategicamente, fornecedoras de serviços – IBM, *General Electric*, Xerox, Hewlett-Packard.

Na sociedade do acesso, a relação do fornecedor com seu portfólio de usuários potenciais ou já prospectados ganha relevância em comparação ao produto físico *per se*, quando a transação envolve um bem físico. Quando não inclui um bem físico, mais ainda. As condições do “jogo repetido”, a importância dos canais de comunicação na concretização do acesso, as circunstâncias do “pós-acesso”, compõem – numa referência a John Commons – transação mais complexa por sua natureza intangível. Nascida sob a égide do pós-industrialismo, a gigante Amazon.com, originariamente uma “livraria virtual”, é um exemplo de crescimen-

to baseado nessa relação com seus clientes que evoluíram a usuários do acesso a serviços audiovisuais, via Prime Video e Amazon Music, e e-books, entre outros.

Esse novo capitalismo exige a estruturação de relações conectadas em redes no ciberespaço. Transações econômicas dependem pouco – e em muitos casos, nada – de um *locus* geográfico à concretização. É, pois, uma etapa seguinte do pós-industrialismo antes descrito neste trabalho, reunindo, cumulativamente, intensificação da produção e do emprego em serviços, informacionalismo, globalismo e redes. A crescente intangibilidade da sociedade contemporânea, fundada em elementos econômicos, ocorre, por exemplo, quando o estoque passa a ser *just-in-time*, o dinheiro se desmaterializa pela via de moedas e plataformas eletrônicas, estruturas corporativas físicas são enxugadas e até eliminadas – o *home office* já é uma realidade, inclusive para determinados serviços especializados – etc.

Rifkin chama à atenção sobre os desafios legados por esse amálgama de intangibilidade social e econômica, especialmente na fase atual, de transição, segundo ele, em que a propriedade tem relevância, ainda. A dificuldade para a contabilidade mensurar ativos intangíveis é um exemplo. Na economia, os manuais ainda não se debruçam sobre essa “economia do acesso”. Embora o cotidiano esteja repleto de experiências via acesso. Remete a questionamento análogo feito por Castells (1999) sobre a mensuração da produtividade dos serviços.

Um exemplo cotidiano de substituição da posse pelo acesso reiteradamente citado por Rifkin (2001) é o automóvel. Em verdade quando sua “compra” ocorre via financiamento trata-se, em muitos casos, de acesso. Ora, não raro, ao final do período de financiamento de um veículo seu comprador retorna à concessionária para novo contrato de financiamento, utilizando o veículo do contrato findado como recurso próprio vinculado ao novo instrumento creditício. Em um exercício “rifkiniano”, ele tem o acesso ao bem alienado. Mais recentemente o acesso tem ocorrido mais diretamente, pois empresas têm optado por locar frotas inteiras a seu serviço, ao invés de imobilizar recursos nesse tipo de bem.

Ainda sobre exemplos cotidianos de substituição da posse pelo acesso, Rifkin (2001) cita os livros-textos. À época de sua publicação, o autor identifica como eles estavam começando a aparecer em formato *on-line*. Mais de duas décadas depois, o acesso virtual a essas obras é uma realidade, ocupando *share* relevante no mercado editorial, especialmente aqueles livros sem finalidade lucrativa, como acadêmicos e institucionais. O mesmo contexto refere-se ao consumo do audiovisual, especialmente via gigantes de *streamings* como Netflix e Spotify.

Rifkin (2001) é bastante enfático ao crescimento do acesso na sociedade, inclu-

sive em relações não econômicas: “a era do acesso é definida, acima de tudo, pela crescente transformação em commodity de toda a experiência humana” (RIFKIN, 2001, p. 79). Daí o surgimento de uma nova estrutura social conformada pela “nova economia”. O autor chega a falar de comoditização das atividades culturais. Há, segundo Rifkin (2001, p. 7) uma “[...] determinação decisiva da esfera comercial para transformar todas as relações em econômicas”. O autor exemplifica: “compramos cada vez mais o tempo dos outros, sua consideração e afeto, sua simpatia e atenção” (RIFKIN, 2001, p. 8). A relevância dessa hipótese sugere, à presente pesquisa, bastante cuidado e indicação de análises pois fogem aos seus objetivos. Mas torna-se imperativo citá-la para demonstrar, na ótica de Rifkin, essa nova estrutura social emergida com o acesso.

O programa de pesquisa de Jeremy Rifkin avança, culminando em uma economia do “compartilhamento”, segunda tese a ser analisada desse autor na presente pesquisa.

3.3.2) A sociedade do compartilhamento

Rifkin (2016), obra referencial sobre o compartilhamento como base de transações econômicas, demonstra como a colaboração baseada no usufruto de bens comuns é antiga, antecedendo, inclusive, a própria existência do mercado. Isto é, embora o compartilhamento tenha recrudescido na contemporaneidade, ele já existia na pré-modernidade, por exemplo, na sociedade feudal, via atividades servis: “a agricultura feudal tinha estrutura comunal” (RIFKIN, 2016, p. 44). Mesmo na contemporaneidade o autor exemplifica casos de uma governança colaborativa não relacionada à pós-modernidade, necessariamente, como “[...] em comunidades cuja atividade é a agricultura de subsistência, em que a produção e o consumo são primordialmente para uso próprio, e não para negociação” (RIFKIN, 2016, p. 31).

Na contemporaneidade, o compartilhamento se potencializa e ganha novos matizes a partir da colaboração em redes, tema já desenvolvido por Castells, reforçando o caráter cumulativo das teorias descritas na presente seção. Rifkin reforça seu questionamento da ideia “clássica” de mercado, enquanto convergência de ofertantes e demandantes. Raciocínio já desenvolvido na análise do acesso (fornecedores e usuários substituindo, respectivamente, vendedores e compradores). Agora, segundo Rifkin (2016), “[...] o ‘valor de troca’ no mercado está cada vez mais sendo substituído por ‘valor de compartilhamento’”, motivo pelo qual “mercados estão começando a dar lugar a redes [...]” (RIFKIN, 2016, p. 34)).

Importante ressaltar, na própria obra de Rifkin há uma sobreposição entre aces-

so e compartilhamento, cujos conceitos se confundem, gerando intenso debate sobre o assunto. Segundo Schor (2017, p. 22) o termo economia do compartilhamento “[...] abarca um leque amplo de plataformas digitais e atividades *on-line*, desde empresas de sucesso como o Airbnb, um serviço de hospedagem *peer-to-peer*, até iniciativas menores, como coletivos de reformas e bibliotecas de ferramentas”. É preciso, pois, discutir o próprio conceito de compartilhamento.

Uma característica presente em muitos exemplos percorridos por Rifkin (2016) sobre compartilhamento é a coincidência entre fornecedor e usuário, cuja unificação é denominada pelo próprio Rifkin como “prossumidor”, categoria de análise trazida da Economia dos Serviços – *vide* Teboul (1999). É o caso do compartilhamento da energia solar.

Em muitos casos, ao produzir energia para seu uso a partir da luz e calor do sol um determinado agente gera uma quantidade superior à sua demanda, podendo “compartilhar” seu excedente, inclusive auferindo remuneração. Esse é um exemplo recorrente de Jeremy Rifkin também para ilustrar sua tese sobre a dominância de rendimentos crescentes na economia do compartilhamento, basilar para a sua obra. Uma vez realizado o investimento à geração da energia solar, as despesas passam a ser irrisórias, culminando em custos marginais irrelevantes, em muitos casos, praticamente nulos, segundo o autor. Convergindo aos ganhos de escala da produção em rede já preconizado por Manuel Castells, Rifkin (2016) chama à atenção da redução de custos a um nível ótimo de produtividade via compartilhamento em rede:

- O surgimento da infraestrutura da IdC [Internet das Coisas] da Terceira Revolução Industrial, com arquitetura aberta e distribuição de recursos, permite que as empresas sociais quebrem o monopólio das empresas gigantes, verticalmente integradas que operam em mercados capitalistas ao possibilitar a produção por parte de cada indivíduo em redes continentais e globais, com escala lateral e a um custo marginal próximo de zero (RIFKIN, 2016, p. 38).

Em outro exemplo clássico sobre compartilhamento por um prossumidor, um proprietário de determinado imóvel pode compartilhar determinadas áreas dele (um quarto, por exemplo), mantendo, concomitantemente, o usufruto de outros espaços. Igualmente o proprietário de um veículo pode disponibilizá-lo ao compartilhamento, via plataformas específicas a esse fim, mantendo o uso do mesmo automóvel para seus fins particulares. Airbnb e Uber, respectivamente, são empresas atuantes em compartilhamentos dessas naturezas, conformando-se como

global players e tornando-se sinônimos de tais serviços.

Mas, fazendo jus à profusão de conceitos relacionados a compartilhamento, parte dos veículos disponíveis na *uberização* é adquirido ou até locado especificamente para esse fim. Em tais casos, o objetivo não contempla seu uso para fins particulares do motorista, ou o é muito residualmente. De modo análogo, imóveis têm sido adquiridos com o fim expresso de gerar o acesso, isto é, compartilhá-lo sem usufruir dele.

Recorrendo a Botsman, Rifkin (2016, p. 271) indica idiosincrasias do compartilhamento, como “[...] permutar, emprestar, negociar, locar, presentear e trocar, redefinidas através da tecnologia e de comunidades on line”. Os benefícios gerados são vários, desde economia de dinheiro, espaço e tempo, às ambientais, com a atenuação de desperdícios, até a formação de novas redes de pessoas. Já para Schor (2017, p. 24) “as atividades da economia do compartilhamento se dividem em quatro categorias amplas: recirculação de bens, uso expandido de bens duráveis, troca de serviços, e compartilhamento de bens produtivos”.

Gerhard, Silva Júnior e Câmara (2019, p. 796) citam críticas à economia do compartilhamento indicando que “[...] não se trata realmente de compartilhar, mas da generalização do acesso, por um curto período, a um conjunto de itens cuja propriedade é detida por outros consumidores”.

Soares da Silva (2020, p. 63) apresenta quadro relacionando os seguintes pilares/características de uma economia compartilhada: plataformas digitais que conectam a utilização e a capacidade de supressão da necessidade da sociedade; transações relacionadas à propriedade (possibilidade de trocar, alugar, emprestar e negociar os bens ou produtos considerados como inservíveis ou sem utilidade aos proprietários); formas de colaboração e envolvimento; esfera emocional das transações; economia com base em confiança; troca como valor (capacidade de monetizar os ativos de propriedade individual).

Sem prejuízo da argumentação específica sobre compartilhamento nesta seção, acesso e compartilhamento ainda carecem de demarcações mais evidentes. Gerhard, Silva Júnior e Câmara (2019) desenvolvem exercício detalhado sobre o assunto. Ainda assim, ponderam em suas considerações finais que a tipologia por eles apresentada “deixa margem para discussões que englobam tanto a área acadêmica quanto empresarial e de políticas públicas” (GERHARD; SILVA JÚNIOR; CÂMARA, 2019, p. 810).

Feitas as ressalvas conceituais acima, uma das vantagens econômicas do compartilhamento a seu fornecedor é a geração de fluxos de caixa em seus períodos de ociosidade: “grande parte do que possuímos fica sem uso por algum período de tempo” (RIFKIN, 2016, p. 272). Quando disponível ao compartilhamento, um veículo ou imóvel passa a gerar remuneração ao proprietário nos períodos de ociosidade. Outra face da mesma moeda, o usuário do compartilhamento passa a ter uma nova métrica aos seus custos: os gastos incidem somente durante o uso do serviço, durante a experiência. Dessa forma ele não tem o prejuízo da depreciação, por exemplo. Ademais, fica dispensado de manutenções e serviços corretivos. No compartilhamento, tais custos são diluídos pelo fornecedor, via economias de escala.

Em se tratando da redução de custos, Schor (2017) destaca o papel das plataformas de compartilhamento funcionando em redes como atenuantes de riscos, especialmente pelo envolvimento de agentes desconhecidos – fornecedores e usuários. Assim funciona a “[...] tecnologia digital para reduzir custos de transação, gerar oportunidades em tempo real e construir colaborativamente a informação”.

Rifkin (2016) considera o compartilhamento tão essencial às transações econômicas contemporâneas ao ponto de entendê-lo como definidor de uma nova estrutura social, a “sociedade do compartilhamento” baseada “[...] mais na confiança social do que nas forças anônimas do mercado” (RIFKIN, 2016, p. 271). Segundo esse autor (“uma nova geração está gestando o embrião de uma sociedade com custo marginal próximo de zero e trazendo um novo significado para a jornada humana” (RIFKIN, 2016, p. 85). São exemplos dessa sociedade colaborativa, de compartilhamento, o sistema operacional Linux e os *Fabrication Laboratories* (Fab Labs):

- O Fab Lab é o ‘laboratório de P&D popular’ da Terceira Revolução Industrial. Tira a P&D e as inovações dos laboratórios de elite nas universidades de primeira linha e nas multinacionais e a distribui para vizinhanças e comunidades, onde se transforma em uma empreitada colaborativa e uma expressão poderosa da escala lateral *peer-to-peer* em ação (RIFKIN, 2016, p. 117).

Baseado nesse caráter colaborativo onde se enquadram os Fab Labs e o Linux, o compartilhamento é, segundo Rifkin, o caminho para uma economia de abundância, em oposição à condição de escassez norteadora da ciência econômica. Será – se no futuro o compartilhamento dominar o sistema, claro – uma mudança paradigmática no seio social. A internet é potencializadora dessa nova estrutura social, dadas as facilidades de compartilhamento por ela geradas. Com a invenção da *World Wide Web* “a WEB foi projetada para ser aberta, universalmente acessível e distribuída” (RIFKIN, 2016, p. 232). Gerações pós difusão da internet têm, intrínseca, a ideia de comparti-

lhamento. Licenças *Creative Commons* são um instrumento legal dessa ação com a anuência do autor.

De outro lado, continua existindo muito conteúdo pago na internet, à luz dos direitos de propriedade. Algo questionado por Rifkin (2016) pelo seu teor excludente típico, segundo ele, do capitalismo pré-“compartilhamento”: “quando o direito à propriedade deve ficar em mãos privadas e quando deve ser confiado à comunidade?” (RIFKIN, 2016, p. 186). A definição de liberdade no capitalismo “tradicional” tem conotação negativa, segundo o autor, pois remete ao direito de excluir. Este é, aliás, o princípio de disputas na sociedade do compartilhamento: “táxi X Uber” e “hotéis X Airbnb”, por exemplo. Deve o Estado conceder o direito e até a exclusividade de atuação econômica ou o cidadão deve ter legitimidade para empreender, individualmente?

Zanatta, Paula e Kira (2017) analisam o problema da regulação da economia do compartilhamento em relação ao transporte individual de passageiros em diferentes cidades no plano internacional. Quanto à exigência de licenças para operar, os autores identificaram dois tipos de estratégias: “[...] a criação de uma nova categoria para qualificar empresas de tecnologia que operam no setor de transportes, sendo que em outros as categorias já existentes de transporte individual foram mantidas e os novos operadores foram obrigados a se adequarem a elas” (ZANATTA; PAULA; KIRA, 2017, p. 154). Uma demonstração de como a economia do compartilhamento ainda demanda balizamentos legais, até pela fase, ainda, não dominante em que está, se algum dia passará a dominar, claro. Algo esperado pela argumentação de Gerhard, Silva Júnior e Câmara (2019, p. 802) “[...] a economia do compartilhamento se caracteriza por ser mais dinâmica, flexível e menos institucionalizada do que os mercados tradicionais; uma vez que suas práticas se organizam por meio de interações, em geral, pouco estruturadas”.

Em sua ode a um futuro colaborativo, Rifkin (2016, p. 203) chega a falar da “batalha entre prossumidores colaborativistas e investidores capitalistas”. Referenciando Crawford Macpherson, da Universidade de Toronto, enfatiza o assunto:

- Estamos tão acostumados a pensar em propriedade como o direito de excluir os outros do uso ou do benefício de algo que perdemos de vista um conceito mais antigo de propriedade, o direito costumeiro de acesso a uma propriedade mantida em comum – a saber, o direito de singrar livremente em águas navegáveis, de percorrer estradas rurais ou de frequentar espaços públicos (RIFKIN, 2016, p. 186)⁶

6 Rifkin (2016) faz referência expressa às pesquisas de Elinor Ostrom sobre governança de bens comuns. Nobel em Economia (2009), Ostrom tem uma obra admirável, mas que foge aos objetivos definidos na presente pesquisa.

Evidentemente, trata-se de um problema cuja natureza é complexa, especialmente quando o compartilhamento (e, também, o acesso) ocorre sem a anuência do criador daquele ativo.

Ainda há muito a se verificar nos desdobramentos dessa economia do compartilhamento. Se de um lado redes oportunizadoras de compartilhamento têm permitido redução de custos marginais, inclusive a pessoas e pequenas empresas, de outro lado ela também tem gerado empresas transnacionais como Uber e Airbnb. Schor (2017, p. 22) cita discussões envolvendo “os Aibnbs do mundo [...] sobre exploração do trabalho, [...] impactos ecológicos perversos, acesso desigual de comunidades minoritárias e de baixa renda [...]”. No mesmo sentido, Santos (2021), em estudo sobre Uber, Airbnb e Ifood, conclui: “a despeito do crescimento das plataformas, nota-se a vulnerabilidade da classe trabalhadora que se coloca como parceira ou colaboradora dessas e outras empresas inseridas neste novo contexto econômico” (SANTOS, 2021, p. 58).

Considerando tais ressalvas, é preciso considerar as inegáveis oportunidades legadas por transações via acesso e compartilhamento aos diferentes agentes, inclusive o Estado.

3.4) Da governança pública “pós-industrial”

O desafio é enorme quanto ao entendimento sobre as eras do acesso e do compartilhamento, incluindo a conclusão sobre uma eventual sucessão do capitalismo “tradicional”, baseado em mercado – compradores e vendedores –, por elas, diante de uma predominância desses novos tipos de transações econômicas. E, além, se o compartilhamento basear-se-á nos interesses colaborativos de novas gerações (como supõe Rifkin) ou na exploração de grandes empresas como característico do capitalismo e detectado por outros autores, inclusive alguns aqui referenciados. Se não é possível, ainda, concluir sobre tais assuntos, é impossível não reconhecer os avanços gerados por acesso e compartilhamento. Inclusive para a governança pública.

A flexibilidade característica do acesso e do compartilhamento já suscita ações estratégicas, táticas e operacionais ao Estado na assunção desses modelos de transação a determinados serviços, seja como fornecedor ou usuário. Há certa rigidez institucional no poder público a ser vencida para avanços nesse sentido. A própria relativização em sua burocracia, sem resultar no império da discricionariedade, é necessária. Como lembra Bell (1973),

- historicamente falando, a burocratização representou em parte um avanço da liberdade. [...] A adoção de regras impessoais constituiu uma garantia de direitos. Mas, quando todo um universo se torna impessoal, e as organizações burocráticas passam a ser dirigidas por regras mecanizadas (muitas vezes em benefício e de acordo com a conveniência do corpo burocrático), aí então, inevitavelmente, o princípio foi levado longe demais (BELL, 1973, p. 141).

Economias geradas por acesso e compartilhamento serão muito bem-vindas ao Estado brasileiro sujeito ao teto de gastos por 20 anos (Emenda Constitucional nº 95/2016), após anos de perseguição de superávits fiscais como um dos elementos do “tripé macroeconômico”. E essa redução de custos poderá ser ampliada se espraiar pelas várias e grandes redes já existentes e passíveis de serem criadas.

A condição federativa do Brasil, por natureza, estabelece várias redes constituídas por seus entes. Nesse sentido, o Sistema Único de Saúde é um exemplo ímpar considerando seus princípios organizativos – regionalização e hierarquização, descentralização e comando único e participação popular via conselhos e conferências.

No âmbito da educação superior, também, o país tem uma extensa rede de universidades federais com potencial enorme de se integrarem, para além das experiências já existentes, como redes de pesquisadores. Os investimentos em laboratórios, hospitais, servidores de informática, por exemplo, podem ser diluídos em redes, inclusive entre universidades distantes geograficamente entre si, a partir da internet.

Gracindo e Kensky (2001), analisando políticas educacionais de modo amplo, elencam pontos necessários para uma política e uma gestão da educação democráticas à luz da sociedade contemporânea, incluindo:

- - a utilização plena e a expansão ampla de formas de veiculação da informação e de engajamento efetivo de todos no processo educacional (elaboração de programas de alcance ampliado de educação em geral e de estímulo à participação da sociedade como um todo);
- [...] - estabelecimento no plano das interconexões educacionais (redes de escolas e de mais organizações sociais que se articulam e oferecem umas às outras e à comunidade de “alunos” os seus ensinamentos) buscando criar um “coletivo inteligente” (Lévy, 1998) em que todos aprendam; que aprendam a participar, a apresentar suas posições e opiniões, a decidir, a pensar coletivamente e a respeitar as diferenças pessoais e sociais (GRACINDO; KENSKY, 2001).

Trata-se de um cenário potencial à aplicação do informacionalismo em redes estudado por Castells (1999). E em nível global, ao considerarmos as exigências de integração internacional às instituições de educação, especialmente de ensino superior, atualmente.

Ainda sobre redes naturalmente formadas, há demandas envolvendo diferentes entes federativos brasileiros demandantes de integração deles nas ações. É o caso do Matopiba “[...] acrônimo formado com as siglas dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia [...] [remetendo] a uma delimitação geográfica que contempla a totalidade do estado de Tocantins e parcialmente as outras três Unidades da Federação” (RIBEIRO, *et al.*, 2020, p. 2).

É preciso, pois, suscitar à governança pública no Brasil a convergência a essas teorias pós-industriais de Daniel Bell, Manuel Castells e Jeremy Rifkin. No caso de Bell o Estado é um prestador de serviços por natureza, devendo servir aos interesses da sociedade.

O momento atual é uma janela de oportunidade ímpar ao recrudescimento de ações nesse sentido, pela ampliação de transações via acesso e compartilhamento, estruturadas em redes e via serviços por conta da pandemia Covid-19. Santos (2021), por exemplo, analisa as atividades das empresas de compartilhamento Uber, Airbnb e Ifood durante a pandemia da Covid-19 e é assertivo: “o estudo de caso dessas três empresas de economia compartilhada aponta para o crescimento do modelo econômico e sua capacidade de transformação em meio a crises como a pandemia” (SANTOS, 2021, p. 58).

O marco analítico aqui proposto é uma contribuição nesse sentido, associando as teorias sobre as sociedades contemporâneas a baixos custos de transação. É do que trata a seção seguinte.

4.

Estado e governança





Estado e governança

A ideia do Estado mínimo conforma o surgimento da Economia enquanto ciência no bojo do liberalismo – *vide* Smith ([1776] 1996). Essa perspectiva é confrontada por Keynes ([1936] 1996) e sua análise sobre as causas da Grande Depressão, maior crise do sistema capitalista. Concluindo pela insuficiência na demanda agregada como origem do *débâcle*, Keynes defende a intervenção estatal como estabilizadora do sistema, a partir de políticas anticíclicas: elevando a demanda, quando houver insuficiência, e arrefecendo-a em casos de pressões inflacionárias. O Estado capitalista ganha relevância com a justificativa de uma intervenção parcial e corretiva.

Nos anos 1930, os Estados Unidos executam um programa keynesiano de soerguimento econômico (o *New Deal*), replicado nos diversos países capitalistas, inclusive no Brasil. Tornando-se paradigmático, o “modelo” Keynesiano serve de orientação econômica ao “Estado do bem-estar social”. Posteriormente passa a ser contestado, especialmente com a crise econômica dos anos 1970, causada por um choque de oferta do petróleo. Como resultado do desequilíbrio econômico, déficits públicos se difundem, ensejando intensos de-

bates sobre o financiamento do Estado do bem-estar social. A primeira ministra inglesa Margaret Thatcher e o presidente americano Ronald Reagan os protagonizam em defesa do Estado mínimo.

As gestões Thatcher (1979-1990) e Reagan (1981-1989), a “crise da dívida” e o fim do bloco socialista são decisivos ao resgate generalizado do Estado mínimo. Williamson (1990) apresenta princípios de um modelo “neoliberal” ao Estado: i. Disciplina fiscal; ii. Reordenamento da despesa pública; iii. Reforma tributária; iv. Liberalização da taxa de juros; v. Taxa de câmbio competitiva; vi. Abertura Comercial; vii. Liberalização do investimento estrangeiro direto; viii. Privatização; ix. Desregulação econômica; x. Definição correta dos direitos de propriedade.

O Estado neoliberal busca assentar as bases ao equilíbrio econômico protagonizado pelo setor privado, já mundialmente interconectado em redes. Sua função “estabilizadora” deriva da coordenação institucional, indutora de um ambiente propício ao crescimento econômico. Pressupondo um custo mínimo aos cofres públicos, à busca do equilíbrio orçamentário, esse modelo de Estado impacta fortemente na oferta dos serviços, em escopo e escala, bem como as formas de prestação aos cidadãos. Segundo Meza, Moratta e Groschupf (2016:

- Com a Reforma do Estado ocorrida nos países desenvolvidos a partir de fins da década de 1970, o termo administração pública foi redefinido, ampliando as suas fronteiras para além do Estado e passou a incluir organizações não governamentais, entidades do setor privado e da comunidade e instituições orientadas para a inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 153).

Este é um ponto de inflexão para a governança pública em nível internacional, pois o novo modelo de Estado pressupõe a supressão na oferta de alguns serviços à população e, especialmente, a mudança de governança em outros casos, na medida que o Estado deixa de ofertar, ele próprio, determinados serviços. Nesse momento “a participação dos usuários na definição do desenho dos serviços públicos surgiu como abordagem alternativa ao modelo hierárquico, o qual se manteve hegemônico até a década de 1970” (SILVESTRE, 2019, p. 8). O próprio “receituário” de Williamson (1990) contém expressamente itens demandantes dessa mudança, como reordenamento da despesa pública e privatização⁷.

7 Não se está, aqui, propondo a ideia de maior burocracia no Estado keynesiano, necessariamente. Mas, a possibilidade de menores custos de transação quando a governança não é internalizada. Igualmente, a nova gestão pública não é fruto do Estado neoliberal. A referência aqui trata da maior ou menor internalização de ativos e suas consequências em termos de governança pública.

A trajetória do Estado brasileiro é marcada por esse debate. Nos anos 1930 (Governo Vargas) foi implantado o modelo keynesiano, aqui conhecido, também, como “desenvolvimentista”. Diante da Grande Depressão buscou, por exemplo, atenuar a crise na indústria cafeeira do país com a compra do produto, elevando a demanda agregada (FURTADO, [1959] 2005). Até os anos 1980, o keynesianismo nuança o Estado brasileiro. Já no final dessa década, a promulgação da Constituição Federal de 1988 previu, de um lado, elementos de descentralização da gestão pública brasileira “[...] legando novos desafios e debates sobre a formulação de políticas em nível federal e local, durante o período de pós-democratização (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 155)”. Mas, de outro lado, a mesma Constituição definiu e/ou manteve o poder dirigente do Estado em muitos aspectos.

Nos anos 1990, o Governo Collor adota o neoliberalismo, encaminhando as reformas ao Congresso Nacional. Após a instabilidade do impeachment *collorista* e o rápido governo Itamar, a assunção de Fernando Henrique Cardoso à Presidência recrudescer as reformas neoliberais. No âmbito da governança, merece destaque a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) com o objetivo de propor formalmente o novo “modelo” de Estado⁸. Titular do Mare (1995-1998), Pereira (1997) referenda o papel do Estado na forma de Williamson (1990): “[...] é o Estado que garantirá os direitos de propriedade e a execução dos contratos, sem o que o mercado não poderá se constituir” (PEREIRA, 1997, p. 10).

A reforma do Estado brasileiro proposta em Brasil (1995) incluía um programa de privatizações e outro de “publicização”, transferindo “[...] para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL, 1995, p. 13). Serviços públicos tradicionalmente ofertados via Hierarquia passam a outras estruturas de governança. A “sociedade civil” passa a ocupar espaços ativos nesse processo. Com as reformas propostas o objetivo era o Estado reduzir “[...] seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento [...]” (BRASIL, 1995). Em outras palavras, um Estado com baixos custos de transação.

8 Na literatura dedicada à análise de modelos sobre gestão pública é mais usual o debate dicotômico “*New public management* (NPM) X Modelo burocrático weberiano”. Aos propósitos do presente trabalho, identificou-se como mais pertinente a dicotomia “Keynesianismo X Neoliberalismo”. Mesmo analisando a governança pública, a natureza de seus objetivos e referencial teórico, bem como as reflexões nas relações econômicas e as consequentes mudanças na estrutura social argumentadas no texto justificaram, ao autor, essa escolha. Aos interessados, uma análise sobre a oposição entre NPM e o Modelo burocrático Weberiano pode ser encontrada, por exemplo, em Nunes (2020).

O ciclo de reformas macro institucionais avançou nos dois governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), especialmente em relação à regulação, dado o avanço no programa de privatizações. Mas, antes que reformas micro institucionais avançassem, o Estado neoliberal entra em crise, embora permaneça como referência – *vide*, e.g. Scoralich (2011). Ainda assim, nos anos 2000, o Brasil mantém a busca por um Estado mais eficiente e com menor custo, a partir de estratégias voltadas à inovação, modernização e aperfeiçoamento da gestão.

A minimização do Estado altera “suas funções” junto à sociedade. É fato. Mas as mudanças em governanças não comprometem, necessariamente, o grau da eficiência de seus serviços. A oferta deles via hibridez, por exemplo, pode manter e até elevar a eficiência, conforme cada caso. Ademais, quando o Estado maximiza qualidade e/ou minimiza custos, como defendido por Micklethwait e Wooldridge (2015), ele otimiza suas operações, independentemente de seu modelo. Nesse sentido, os fundamentos “modernizadores” às formas de atuação do Estado não maculam as atividades fins reconhecidas pelo seu “modelo”, subjugadas ao maior ou menor intervencionismo. No caso da redução de custos, ela pode ocorrer nas “atividades-meio”, por exemplo, sem macular as funções estatais definidas. Em muitos casos a modernização nos processos e produtos exige mudanças em governança, sobretudo pelas restrições orçamentárias públicas ao investimento.

Nesse sentido, a modernização dos serviços públicos, o aumento na sua qualidade, importa, por exemplo, para convergir o *modus operandi* público à vida privada. A dinâmica social privada tende a gerar e difundir inovações mais facilmente. Um Estado institucionalmente rígido e/ou cartorial – *vide*, por exemplo, Lima Junior (2020) –, resulta em uma assimetria entre a vida privada e a pública, inclusive em suas intersecções. A intensificação e melhoria na qualidade de serviços, a organização em redes, a satisfação de necessidades via acesso e compartilhamento, ao invés da posse, devem nortear, também, a governança pública, em sintonia à evolução da vida privada.

Um exemplo de *delay* na modernização pública em relação às relações privadas pode ser projetado a partir da análise de Henderson e Churi (2019) sobre a “revolução da confiança” na sociedade informacional contemporânea. A troca de experiências sobre determinado bem ou serviço gera uma arbitragem balizadora de decisões de consumo, sendo desejável incorporar esse conceito à governança pública.

É preciso, pois, que o Estado adote novas tecnologias, viabilizando a prestação do serviço público a um menor custo e com maior eficiência. E a modernização do Estado passa, necessariamente, pela governança pública.

Antes de focar o marco analítico proposto, é importante ressaltar a condição multidimensional do tema “governança” e suas iguais implicações ao Estado, para além da visão contratualista desenvolvida neste trabalho em atenção ao referencial escolhido a ele. A subseção a seguir enfoca esse assunto.

4.1) A governança pública

A expressão “governança pública” difundiu-se de forma ampla a partir, especialmente, do último quartel do século 20, quando o cenário político e econômico induziu a mudanças no portfólio de políticas públicas e nas formas escolhidas à execução delas. *Pari passu*, o desenvolvimento científico aprofundou-se sobre o assunto, diagnosticando as inflexões no Estado e contribuindo de forma propositiva às conseqüentes demandas reformistas. O debate transborda, por isso, desde a academia à sociedade, incluindo os *policy-makers*.

Sobre o conceito de “governança” em geral, a multiplicidade de campos do conhecimento debatendo o assunto, interesses e agentes envolvidos culminam em uma variedade, havendo, inclusive, “[...] algumas perspectivas concorrentes sobre o que a governança significa e como ela opera” (PETERS, 2013, p. 29). Nesta seção, o presente trabalho apresenta elementos comuns para determinados autores, considerados pertinentes ao recorte teórico e abordagem a ele escolhidos.

O conceito de governança foi, inicialmente, aplicado às corporações privadas. Segundo Paludo, Putz e Farah Junior (2016)

- A governança corporativa impacta na eficiência econômica da empresa, na cultura empresarial e na criação e estruturação de valor. Buscam-se, por meio das boas práticas de governança corporativa, a sustentabilidade e o aprimoramento da organização e de seus objetivos de negócios (PALUDO; PUTZ; FARAH JUNIOR, 2016, p. 107).

A governança corporativa passa a ser entendida como fundamental aos propósitos da empresa para além do ambiente interno. Os processos e atores internos são considerados, mas rompem-se os riscos de endogenia. Ela:

- “[...] estabelece os modos de interação entre os gestores (agentes), os proprietários (shareholders) e as partes interessadas (stakeholders) visando garantir o respeito dos agentes aos interesses dos proprietários e das partes interessadas (alinhando desempenho e conformidade) (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 11).

Na esfera pública, o tema relaciona-se diretamente às formas como o Estado em-

preende suas políticas. E, “por política pública, assume-se como toda e qualquer decisão governativa para a alocação de recursos na prossecução de um fim que é comum” (SILVESTRE, 2019, p. 7).

Conceito relevante à presente pesquisa, Alfac, apud Brasil, TCU (2014, p. 20) entende que “governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados”. Remete, assim, a convergência, equilíbrio entre as partes. Não comporta decisões unilaterais, impositivas. Envolve o respeito aos múltiplos interesses. E esta questão ganha relevância na contemporaneidade pois o Estado não tem, sempre, a responsabilidade pela oferta “direta” dos seus serviços à sociedade. Conforme destacam HENRICHS *et al.* (2016, p. 83) “os serviços públicos podem ser geridos tanto pelo próprio poder público, quanto pela iniciativa privada (o que é mais comum no direito brasileiro)”.

Teixeira e Gomes (2019) debatem sobre governança, remetendo o tema à separação entre propriedade e gestão, apresentando-o “[...] associado ao problema de agência, pelo fato de existir um distanciamento cada vez maior entre a propriedade e a gestão, inclusive, no setor público” (TEIXEIRA; GOMES, 2019, p. 524). Há uma farta literatura sobre esta separação referenciada por esses autores da qual o historiador econômico Alfred Chandler é uma referência. Em Chandler (1977) o autor interpreta as origens do capitalismo americano numa história empresarial robusta. Sua análise remete à gênese da grande empresa americana que no início do Século 20 já se consolidara como de capital aberto, cuja separação entre proprietários e gestores é recorrente.

Demonstrando a aplicação da governança a diferentes formas organizacionais, inclusive aquelas de natureza pública, e remetendo à otimização de resultados entre *stakeholders*, gestores e proprietários, Teixeira e Gomes (2019) citam estudo realizado por Bevir (2011), para quem “[...] a relação agente-principal para o setor público é estabelecida entre os cidadãos (principal) e os políticos ou gestores públicos (agentes) com o intuito de esclarecer o conflito de agência existente entre os cidadãos e os gestores públicos/políticos” (TEIXEIRA; GOMES, 2019, p. 525). Há, portanto, “similaridades de procedimentos” entre as governanças corporativa e pública, mesmo a despeito de terem escopos distintos.

A pluralidade de entes na governança pública e seus possíveis interesses conflitantes está no cerne das disputas no aparelho do Estado em várias perspectivas, como aquela de Skocpol (1999) referida adiante neste texto.

Em Vieira e Barreto (2019, p. 27) tem-se uma referência a governança pública como processos de interação de atores sociais “[...] por meio dos quais a sociedade e a economia são dirigidos em favor de objetivos coletivos comuns”. Ainda segundo esses mesmos autores,

- Essa forma de metagovernança extrapola os limites dos sistemas organizacionais que caracterizam a governança corporativa dos órgãos de agência do setor público, social ou privado, pois é a governança pública que regula o funcionamento e o ambiente institucional no qual essas organizações atuam (os mercados, o setor social, a estrutura governamental etc.) (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 27).

Historiando a evolução do tema governança pública, Vieira e Barreto (2019) citam como o modelo burocrático orientou o Estado de bem-estar social, fundado no keynesianismo, e as críticas nas décadas de 1940 e 1950 de autores como Herbert Simon, Dwight Waldo, Paul Appleby e John Mille. Nos anos seguintes, há o recrudescimento das críticas ao modelo keynesiano, especialmente a partir da crise dos anos 1970. Até a emergência do “[...] modelo gerencialista, também denominado de Nova Gestão Pública (NGP)” (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 30).

Remetendo a um recorte teórico da presente pesquisa, Provan e Kenis (2007, p. 231) enfatizam como as redes “se tornaram extremamente importantes como mecanismos formais para alcançar resultados multiorganizacionais, especialmente nos setores público e sem fins lucrativos, onde a ação coletiva é frequentemente necessária para a resolução de problemas”.

Dada a multiplicidade de conceitos e aplicações, tanto na esfera privada como pública, o Brasil institucionalizou um conceito próprio de Governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Conforme o referido documento, considera-se Governança Pública o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017b). Segundo seu Art. 3º, ela tem como princípios: “I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI – transparência”. Entre suas diretrizes, o Art. 3º reza: “II - promover a *simplificação administrativa*, a modernização da gestão pública e a *integração dos serviços* públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico” (BRASIL, 2017b, negrito meu). Essa diretriz relaciona-se diretamente à presente pesquisa. Afinal, simplificar é reduzir custos de transação e pode ser feito via acesso e compartilhamento. Integrar remete a redes. E a referência aqui é ao “serviço” público.

Além da administração direta e indireta (autarquias, fundações etc.), foram criados, mais recentemente, novas formas para viabilizar a oferta de serviços públicos, como “[...] a concessão patrocinada e a concessão administrativa (Lei nº 11.079/2004), os contratos de gestão notadamente com as organizações sociais (Lei nº 9.637/1998), bem como os termos de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público (Lei nº 9.790/1999)” (HENRICHS *et al.*, 2016, p. 83). As chamadas Organizações do Terceiro Setor são, também, uma opção.

Como nas alternativas ao setor privado, as diferentes formas de se ofertar serviços e demandar ativos e transações na esfera pública ocorrem no bojo da hierarquia, isto é, de sua estrutura interna (administração direta ou indireta), via mercado ou organizações (privadas ou do terceiro setor) contratadas com prazo específico ou dotadas de concessão – a hibridez. Também denominados por “arranjos institucionais”, a literatura Novo Institucionalista – um dos referenciais para a presente pesquisa – classifica essas possibilidades como “estruturas de governança”, conforme se verifica em Williamson (1990, 2000, 2002, 2005 e 2012).

Quando o Estado lega a oferta de seus serviços a outros entes (concessionários, empresas de capital misto, organizações do terceiro setor etc.) é preciso preservar o interesse da sociedade frente a possíveis efeitos monopolistas ou oligopolistas de ofertantes privados, ou de naturezas diversas – não necessariamente privados – como na oferta por organizações de terceiro setor. Esta é outra esfera de atuação da governança pública ao permitir “[...] interações entre o estado, mercado e sociedade civil para formular e implementar políticas públicas [...]” (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 138).

Dada a assimetria de poder entre governo e população, torna-se fundamental uma governança pública eficiente, atenuando o poder infinitesimal do cidadão frente ao Estado e/ou aos agentes autorizados a ofertar seus serviços. Uma principal diretriz orientadora da governança pública é, pois, “fortalecer a capacidade de governar com a sociedade de forma transparente, participativa e amplamente interativa com base nas tecnologias emergentes, destacando a relevância do servidor público, visando a geração de valor para o cidadão” (NOGUEIRA *et al.*, 2017, p. 31).

É preciso, então, criar salvaguardas garantidoras dos interesses dos cidadãos. Organismos internacionais incluíram-se no debate. Cherif, Engher e Hasanov (2020), e.g., analisaram textos e relatórios do Fundo Monetário Internacional entre 1978 e 2019, identificando as narrativas em destaque. Termos relacionados a esta pesquisa têm relevância: instituições; governança; reformas estruturais; e regulação.

O estudo da governança demanda considerar as diferentes esferas da natureza humana e social. Multifacetada, ela se fundamenta em elementos políticos e administrativos vinculados aos costumes e evolução da sociedade. Está “enraizada” institucionalmente. Segundo Meza, Moratta e Groschupf (2016), Streit e Kering (2004)

- relacionam governança pública a uma forma de alcançar objetivos coletivos de uma sociedade, pelo governo, com enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 142).

Nesse sentido, conforme destacam Torfing e Triantafillou (2013), apud Silvestre (2019, p. 49), “[...] o conceito de governança poderá assumir múltiplas interpretações e significados, a saber: coordenação, participação, coprodução, ênfase nos efeitos dos serviços prestados aos cidadãos, entre outros”. Importante essa referência pois o recorte necessário a qualquer pesquisa torna impossível esgotar estudos sobre governança. Uma análise plena exigiria recorrer aos diferentes campos do conhecimento e abordagens.

A ciência jurídica, inclusive, é fundamental, pois o ordenamento jurídico define formalmente as estruturas de governança. De outro lado, não se pode olvidar que as estruturas de governança refletem escolhas da sociedade: a “[...] decisão coletiva abarca um conjunto de normas, valores e crenças que deverão ser sequenciadas pelos agentes executores na prestação dos serviços” (SILVESTRE, 2019, p. 49). O próprio Decreto nº 9.203/ 2017 prevê, em seu Art. 4º, entre outras diretrizes para a governança, “IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente”. Assim, as estruturas de governança são passíveis de mudanças. Derivadas do ambiente institucional, a evolução delas está sujeita aos desafios legados pela matriz institucional.

Remetendo ao alcance transversal do tema governança, segundo Meza, Moratta e Groschupf (2016):

- Dentre as áreas de conhecimento que se interessam pela sua definição, destacam-se: economia, ciência política, administração e outras áreas das ciências sociais; e, dentre os distintos escopos, vão desde a gestão interna no âmbito das firmas buscando uma maior racionalização do uso de recursos



5.

Proposta de um marco analítico





Proposta de um marco analítico

As características da sociedade contemporânea, como sua grande população e a impessoalidade, recrudesceram os custos de transação. A partir dos fundamentos de Coase, Williamson e North, aqui já apresentados, diversos autores analisam o assunto.

Especificamente sobre os propósitos da presente pesquisa, é importante citar Matias e Arruda (2019, p. 277) e sua proposta de “[...] utilização do conceito de custos de transação como uma metapolítica pública, ou seja, demonstrar a importância do manuseio dessa ferramenta microeconômica na escolha, elaboração e acompanhamento das políticas públicas de modo geral”.

Referindo-se a três fases do Estado na prestação de serviços públicos, em que a primeira corresponde ao surgimento do Estado-nação e a segunda ao Estado de bem-estar, Silvestre (2019) destaca, respectivamente, a integralização das funções públicas e o seu conseqüente alargamento. E, importante, expressa como marca da terceira fase a

- introdução de novos participantes no que concerne à prestação de serviços públicos. Dentre eles, identificam-

até as suas relações estratégicas interfirmas (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 138).

Diante dessa multiplicidade analítica, o *locus* da presente pesquisa reside na economia e nas ciências sociais, pois, respectivamente, têm na teoria dos custos de transação e nas teorias sobre as sociedades contemporâneas seu referencial teórico e escopo analítico.

Essa escolha ocorreu a partir leituras prévias. No âmbito da economia, o novo institucionalismo econômico, mais especificamente, a teoria dos custos de transação, é referencial no estudo da governança: “pesquisas de grande importância sobre governança na área econômica estão apoiadas, conforme mencionado anteriormente, na teoria de custos de transação e na teoria institucional” (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 141). Matias e Arruda (2019, p. 280) enfatizam os custos de transação “[...] como um critério de comparação entre arranjos institucionais”. E complementam:

- A decisão sobre permitir ao mercado privado ou deixar para a regulação estatal a definição das taxas ou preços dos serviços públicos é um exemplo de uma escolha institucional, frequentemente, sujeita à análise legal. Os custos de transação variam a depender da opção institucional feita (MATIAS; ARRUDA, 2019, p. 280).

Silvestre (2019) é outra obra onde se verifica a relação dessa teoria com a governança. Analisando modelos adotados nas administrações públicas esse autor referencia o ano de 1997 como marco ao modelo de “governança” cujas influências variadas incluem, entre outras: teoria da racionalidade limitada; novo institucionalismo; novo institucionalismo econômico; e teoria das redes. Todas estas são objeto de estudo na presente pesquisa. Expressa, aqui, também, uma das teorias sobre as sociedades contemporâneas – redes.

Inicialmente elaborada para a análise das transações econômicas privadas, esta pesquisa exercita as aplicações dos custos de transação à esfera pública, realizando uma intersecção com as teorias sobre as sociedades contemporâneas, expressivas das formas de organização social atuais. Sendo essa uma singularidade.

-se as Organizações Não Governamentais (ONGs) e, concomitantemente, as organizações do setor privado. A incumbência maior desses novos protagonistas dava-se pela prestação dos serviços públicos básicos à população. Para que fosse cumprida, foram utilizadas várias ferramentas por parte dos entes públicos, a saber: contratos, subsídios, subvenções, *vouchers*, entre muitos outros. Esse tipo de arranjo baseado em contratos permitiria, em tese, a contratação de sujeitos vários por parte do Estado, sem que este tivesse a necessidade de alargar, ainda mais, a própria estrutura e desenho. Pese esse fato, o ente público mantinha a obrigação de providenciar o serviço, sem que detivesse a responsabilidade de o prestar. Contudo, a não responsabilidade de o prestar, não isenta o ente público, totalmente, de o controlar (SILVESTRE, 2019, p. 14).

Contribuição relevante é feita por Meza, Moratta e Groschupf (2016) ao referirem-se a arranjos institucionais diferentes da hierarquia e do mercado: “os modelos tradicionais de regulação socioeconômica, caracterizados pela centralidade do Estado ou do mercado, hoje convivem com outros de condução da ação coletiva, como a governança comunitária ou em parceria” (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 169). Os autores ainda se referem à “[...] lógica do novo serviço público (NSP) [que] se fundamenta na democracia e na cidadania, onde o público extrapola o estatal e a administração pública é entendida como coprodutora do bem público” (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

Sobre o Brasil, HENRICHS *et al.* (2016, p. 84) exemplificam diferentes “arranjos institucionais” para a governança pública, baseado na Constituição Federal. Citam, por exemplo, o serviço postal, no caso de serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado. Com relação aos serviços de prestação obrigatória do Estado em que é também obrigatório outorgar a concessão a terceiros os autores recorrem aos “serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens, que pode ser prestado de modo complementar por sistemas privado, público e estatal” (HENRICHS *et al.*, 2016, p. 84). Como serviços de prestação obrigatória pelo Estado, mas sem exclusividade, recorrem a serviços de educação, saúde, previdência e radiofusão sonora e de sons e imagens. Há, por fim, inúmeros serviços cuja prestação direta não é obrigatória pelo Estado, mas que, não o fazendo, obriga-se a outorgar a oferta via concessão ou permissão.

A maior participação cidadã nas decisões e formulação de políticas de Estado lega maior complexidade na governança pública, não mais sujeita a abordagem *top-down*. Ronconi (2011), apud Meza, Moratta e Groschupf (2016), expressa um conceito convergente a esse sentido, ao entendê-la como

- um tipo de arranjo institucional governamental, estabelecido por meio de parcerias entre Estado, sociedade civil e mercado, que, para articular as dimensões econômico-financeiras, institucional-administrativas e sociopolíticas, buscam soluções e inovações para os problemas sociais a partir da democracia (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 143).

Os mesmos Meza, Moratta e Groschupf (2016), agora referenciando a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2005), enfatizam tais aspectos:

- Governança pública constitui arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016, p. 146).

Evidentemente, as idiosincrasias de uma dada sociedade conformarão a governança pública em cada caso concreto. Assim como as características fundamentais da sociedade contemporânea e “suas tecnologias”. É preciso, pois, uma mudança paradigmática, conforme o próprio Bell (1973, p. 219) já asseverava: “para o economista, mudança tecnológica é a que ocorre na ‘função de produção’”. [...] “no contexto mais amplo, temos de passar das funções de produção para as medidas de produtividade computadas em séries temporais regulares” (BELL, 1973, p. 220). Contemplando o encadeamento com as ideias de Bell, conforme foi demonstrado aqui anteriormente, Castells (1999, p. 54) desenvolve argumento complementar: “embora graus mais altos de conhecimentos geralmente possam resultar em melhores níveis de produção por unidade de insumos, é a busca por conhecimentos e informação que caracteriza a função da produção tecnológica no informacionalismo”.

E a hierarquia nem sempre é a melhor alternativa à governança pública nesse cenário. Silvestre (2019) referencia o arrefecimento da escolha pela hierarquia como estrutura de governança pública a partir da crise dos anos 1970. Mas, em meio às dificuldades orçamentárias, limitadoras de investimento, o Estado não poderia passar ao “mercado” a oferta de serviços relevantes à sociedade, como aqueles de infraestrutura, por exemplo. É quando a estrutura híbrida avança no setor público.

A minimização de custos não é a única variável e, não necessariamente, a determinante para se escolher uma dada governança pública. Além da racionalização de recursos, é fundamental perseguir a maior eficiência na oferta dos serviços

públicos. Mesmo quando se considera, especificamente, os custos de transação, base para a presente pesquisa.

- Obviamente, não se está a propor que o critério econômico baseado no custo de transação seja, sempre, o fator determinante para a tomada de decisões quanto às variadas políticas públicas, mas que não deva ser ignorado. Qualquer que seja a opção que se faça, tem-se que estar consciente das consequências em termos de custos de transação (MATIAS; ARRUDA, 2019, p. 278).

Não há, pois, um tipo “ideal”, padrão, de governança pública, pelas especificidades de cada transação e a multicausalidade decisória, corroborando a relevância de se propor um marco analítico com cursos alternativos.

Há de se ressaltar, também, a atuação do Estado para além dos referenciais teóricos desta pesquisa. Sem perder tal vinculação, não se olvida a existência de perspectivas diversas – não, necessariamente, conflitantes – à visão contratualista aqui enfatizada neste trabalho. Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1999), por exemplo, apresentam contribuições relevantes, enfatizando o papel ativo do Estado nos processos decisórios e como “palco” de disputas.

Skocpol (1999, p. 9) disserta sobre “autonomia” dos Estados na formulação e busca de objetivos próprios, sem relação com interesses de grupos e classes sociais ou, até, da sociedade como um todo. O Estado é considerado, por essa autora, “como um conjunto de organizações através das quais os funcionários em sua coletividade podem ser capazes de formular e implementar estratégias ou políticas diversas” (SKOCPOL, 1999, p. 20).

A autora considera um caráter volátil dessa autonomia. Por exemplo, em períodos de crise o Estado pode ser levado a decidir intempestivamente, sem oportunidade de mobilizar a sociedade. Também cita as transformações nas organizações representativas da sociedade, inclusive em suas relações com os grupos sociais, alterando, na história, a intensidade de suas ações junto ao Estado (SKOCPOL, 1999, p. 14). Skocpol (1999) reflete, também, sobre as “capacidades” dos Estados, inclusive sujeitas a limitações na racionalidade, levando-os a perseguir, muitas vezes, objetivos inalcançáveis, independente se próprios ou definidos por grupos sociais (SKOCPOL, 1999, p. 16). Trata-se de uma visão do Estado a partir do poder de seus funcionários em definir e alcançar “seus” objetivos e, de outro lado, como organização com influência política sobre todos os grupos e classes sociais. Ainda, localiza na ciência política a ênfase aos estudos sobre os grupos de interesse e o Estado (SKOCPOL, 1999, p. 23). Convergindo à argumentação de Skocpol (1999), a visão de Estado considerada por Rueschemeyer e Evans (1999, p. 48) remete a uma arena decisória eivada de conflitos.

Demonstrando o conhecimento, pois, da pluralidade analítica que é o “Estado” enquanto categoria de estudo, a pesquisa prossegue filiada às suas escolhas teóricas.

5.1) Um marco analítico para a governança pública brasileira

Antes de apresentar o marco analítico proposto, torna-se importante desenvolver algumas reflexões sobre as teses apresentadas pelo referencial teórico desta pesquisa, consideradas na sua formulação. Uma delas diz respeito aos diferentes níveis possíveis nas redes e as assimetrias de laços entre os componentes das redes.

Recorre-se neste sentido a Mark Sanford Granovetter, referência da sociologia econômica, campo de estudo interdisciplinar onde se analisa, por exemplo, os mercados sob a perspectiva das estruturas sociais, nas quais estão enraizados os interesses dos agentes individuais, sem olvidar os mecanismos de formação de preços.

Com trabalhos seminais datados do período 1890-1920 (STEINER, 2006, p.7), a sociologia econômica ressurgiu nos anos 1970, especialmente com Granovetter cujo programa de pesquisa volta-se, fundamentalmente, à análise de redes, inclusive estudando os mercados a partir de redes sociais no sentido micro. Sua obra é uma espécie de resposta a Gary Becker, economista famoso por utilizar métodos da economia ortodoxa a análises sociais e para quem a abordagem econômica, baseada no individualismo metodológico, no utilitarismo e no comportamento racional maximizador, “[...] é global, aplicável a todo o comportamento humano [...]” (BECKER, 1976, p. 8).

Granovetter (2007) critica fortemente o *mainstream* econômico, sobretudo sua *rational choice* e a visão atomizada. Saliencia como os indivíduos estão inseridos em micro-grupos, por ele denominados como redes, onde a informação circula. A quantidade e a natureza de informação acessada dependem da forma de inserção em distintas redes sociais, como no caso de um dado mercado. Dessa forma, a base analítica de Granovetter é a rede social, onde o indivíduo é contextualizado. Há um enraizamento, um embricamento, uma imersão social. O autor enfatiza como as redes têm poder de gerar “laços” com diferentes intensidades, classificados por ele como “fracos” e “fortes”.

Os laços fracos unem pessoas conhecidas, sem uma relação próxima, de amizade. Servem, por exemplo, como porta de acesso ao mercado de trabalho. Já os laços fortes demandam tempo e relação cotidiana para serem estabelecidos. Tendem

a ser “fechados” e criam uma espécie de “redundância”, pois os agentes envolvidos têm acesso às mesmas informações. Por isso as redes de laços fracos conformam-se como “pontes”, servindo como condições de articulação, sendo, pois, também, relevantes.

Curiosamente, pela relevância dos laços fracos, Granovetter (2007) estabelece críticas, também, ao programa de pesquisa de Oliver Williamson, relativizando a correlação entre verticalização com grau de incerteza, especificidade dos ativos e frequência das transações. Segundo Granovetter (2007), uma baixa frequência, por exemplo, poderia estabelecer laços sociais fracos, mas relevantes. Seria possível, também, segundo Granovetter (2007) manter uma relação duradoura mesmo que o ativo não seja específico. A natureza idiossincrática das relações estabelecidas nas redes sociais define os laços.

Não se imergirá aqui sobre esse debate, pois foge aos propósitos do presente trabalho. Ao mesmo tempo, reconhece-se a ponderação de Granovetter (2007), assumindo-a ao marco, considerando-a como não excludentes das teses de Williamson para os objetivos desta pesquisa, sob a seguinte argumentação:

1. Como ponto de partida, no geral, as teses de Williamson sobre a escolha de uma estrutura de governança são aplicáveis ao marco como “regra inicial”.
2. Conforme o enraizamento de cada rede – e ele é, por definição, sempre específico – poderá haver flexibilização das “regras iniciais”, sem prejuízo de seu reconhecimento como “ponto de partida”.

Ora, um marco pressupõe um ponto de partida, um balizamento inicial. Seria ingenuidade supor rigidez desses pressupostos à variedade de aplicações pensadas ao marco aqui proposto, em diferentes instâncias, agentes e tipos de redes. O caráter idiossincrático delas, as possíveis verticalizações e diferentes “poderes” dos grupos sociais e estatais ali representados podem culminar em redes com laços de diferentes intensidades – fortes e fracos. Em uma rede de universidades públicas, por exemplo, os laços entre aquelas localizadas no mesmo estado da Federação tendem a ser mais fortes do que entre aquelas de diferentes e distantes estados. De outro lado, redes de pesquisadores podem gerar laços fortes mesmo entre universidades distantes geograficamente, a depender dos interesses e trajetória de pesquisa de seus professores.

Também poderá existir assimetrias de poder “intra-redes”. Uma rede pode incluir organizações com portes e, conseqüentemente, poderes diferentes. Um exemplo pode ser uma rede formada no judiciário incluindo tribunais estaduais e federais

cujas instâncias e hierarquias “legais” estão hierarquicamente definidas. Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 3) citam “[...] estruturas colaborativas intergovernamentais, como comissões interestaduais de bacias hidrográficas governadas por representantes do governo estadual e federal”.

Isso posto, considerando tais ponderações ao marco aqui proposto, diferenças nas intensidades dos laços e nas assimetrias de poder, bem como as verticalizações delas resultantes, podem ensejar decisões idiossincráticas a determinadas redes, mas sempre partindo das orientações iniciais – isto é, do regramento – proposto por Williamson.

Há na governança pública diferentes possibilidades de constituição de redes. São exemplos: 1) redes horizontais – entre estados da federação, por exemplo; 2) uma mesma rede com ligações horizontais e verticais – entre estados da federação e o governo federal, por exemplo. Nesse caso, a centralidade da rede pode estar no governo federal, mas os estados federativos respondem pela maioria esmagadora dela; 3) horizontalidade por constituição legal, mas verticalidade por relevância – uma rede com universidades federais, por exemplo, de portes muito diferentes. Conforme Provan e Kenis (2007), uma rede pode ser altamente centralizada dirigida por uma organização líder que seja membro dela. Uma rede municipal de ensino, por exemplo, é liderada, respectivamente, pela Secretaria de Educação.

Há casos de alternância entre relações horizontais e verticais, como na governança de regiões metropolitanas. Por exemplo, modais de transporte integrados podem ser de responsabilidade diversa: municipal/metropolitano (rodoviário urbano) e estadual (metroviário).

Contempla-se, dessa forma, o argumento de Granovetter: considera-se a mediação da atividade econômica por redes sociais e o surgimento de instituições como construções sociais. É preciso observar o grupo no qual cada ação ocorre e o enraizamento dela.

Esse caráter multidirecional das redes remete à análise desenvolvida por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) sobre a governança a partir de uma perspectiva colaborativa. Ampla, a definição desses autores para uma governança colaborativa inclui “[...] parcerias entre o Estado, o setor privado, a sociedade civil e a comunidade, bem como governo articulado e arranjos híbridos, como parcerias público-privadas e privado-sociais e regimes de cogestão” (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012, p. 3). Eles ainda datam o surgimento do conceito de “governança colaborativa” nos anos 1960, para alguns autores, “[...] enquanto outros traçam suas raízes ao nascimento do próprio federalismo americano” (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012, p. 3).

Outra questão sobre a formulação e aplicação do marco ora proposto refere-se a quais objetivos a governança pública persegue, considerando sua natureza não privada. O próprio conceito de eficiência pode ganhar contornos diferentes. Matias e Arruda (2019, p. 278) consideram que o aumento de custos “[...] pode ser uma estratégia para ampliar a eficiência, desde que os benefícios marginais superem os custos marginais. Em outras palavras, o incremento de benefício econômico pode superar o acréscimo de custo envolvido, elevando, com isso, a eficiência resultante” (MATIAS; ARRUDA; 2019, p. 278). E no caso da governança pública, pode ser recomendável um aumento nos custos se a ampliação resultante dos objetivos coletivos assim o justificar. E “os custos de transação não funcionam de modo diverso. Muitas vezes, portanto, pode ser interessante elevá-los, desde que os benefícios promovidos sejam vantajosos, valham a pena” (MATIAS; ARRUDA; 2019).

Considerando a teoria dos custos de transação como um dos referenciais e as ponderações relacionadas à teoria de Granovetter, o marco proposto busca definir regras iniciais à escolha da governança, com cursos de ação possíveis conforme as especificidades de cada caso – na melhor tradição institucionalista –, sobretudo em relação aos objetivos coletivos. Converte, nesse sentido, à seguinte assertiva de Matias e Arruda (2019):

- Propõe-se, pois, a utilização do conceito de custo de transação como uma metapolítica pública, não como uma meta de política pública, que fique bem claro. A ideia não é tomá-lo como fator decisivo, mas como um importante critério que deverá juntar-se a outros, tais como os benefícios a serem alcançados, as prioridades estabelecidas nos programas de governo sufragados, os limites constitucionais e legais, os princípios regentes da Administração Pública, *as particularidades dos problemas a serem enfrentados*, dentre outros, sempre que se tome decisões acerca das políticas públicas, seja na fase de escolhas, de elaboração, de acompanhamento ou reformulação (MATIAS; ARRUDA, 2019, p. 290, negrito meu).

Análise desenvolvida por Vieira e Barreto (2019) converge nesse sentido:

É importante observar que todos os modos de governança apresentam vantagens e desvantagens, razão pela qual, geralmente, esses tipos ideais são combinados para maximizar o desempenho e a conformidade dos sistemas em face de seus objetivos. [...] Por isso, as decisões sobre o modo, ou a combinação de modos, de governança mais adequado dependem das características e propósitos dos sistemas a serem governados, podendo ser reconhecida *a priori* uma diferença entre a governança corporativa e a governança pública (VIEIRA; BARRETO, 2019, p. 20). A subseção seguinte apresenta o marco proposto per se.

5.1.1) O marco *per se*

Algumas observações mais técnicas antes da apresentação do marco proposto. Sua primeira parte compreende os elementos textuais dispostos em tabelas com questões ou assertivas definidoras de cursos de ação. Após, apresenta-se as figuras do marco.

Os elementos textuais estão mais detalhados. Nos casos identificados como necessários, o detalhamento resulta na exposição de exemplos. Já os elementos imagéticos do marco buscam sintetizar as relações de modo mais estratégico, vinculados, evidentemente, aos textuais. De um lado intenta certa parcimônia nas imagens para não ficarem sobrecarregadas de categorizações e ilustrações. Também, procura-se não ser rígido a ponto de possibilitar as adequações aos casos concretos. Ainda assim, exercita os condicionantes principais identificados no referencial teórico apresentado.

Diante da busca por esse equilíbrio entre parcimônia e complexidade, as figuras foram elaboradas com base em dimensões do estudo, tentando reunir elementos análogos e/ou sinérgicos. A sequência das imagens segue a lógica cumulativa das teorias, sempre considerada no presente estudo.

Dadas as intenções instrumentais do marco analítico, buscou-se contemplar o abrangente público de atores da governança pública, desde a sociedade civil à esfera estatal, nos seus diversos níveis federativos e formações, atenuando assimetrias daí resultantes. O detalhamento nas tabelas e as referências dissertativas abaixo das imagens têm esse propósito.

Para melhor identificação dos cursos de ação conforme os respectivos elementos, utilizou-se de linhas diferentes – contínuas, tracejadas, largas diferentes etc. –, sem qualquer caráter hierárquico, mas intentando melhor identificação dos cursos de ação. Linhas verdes correspondem a resposta “sim” e linhas vermelhas remetem a resposta “não”. Essas mesmas cores com iguais significados são utilizadas nas tabelas. A cor azul utilizada nas imagens indica fluxos não relacionados a essa dicotomia.

Quando há a prevalência explícita da lógica inversa indicada no marco, optou-se por não se fazer referência, atendendo-se ao princípio da parcimônia. Dessa forma, não se listou todos os cenários em casos como estes, dado o subentendimento por analogia.

O marco é um *framework*. Em casos de múltiplos elementos decisórios, se houver cursos de ação contrários, deve-se considerar a relevância de cada elemento às especificidades organizacionais e transacionais aos casos concretos. Não há determinismo nos cursos indicados. Eles consideram os pressupostos apresentados no presente estudo.

Atendo-se às sinergias entre as teorias, os elementos textuais do marco e – principalmente – as imagens buscam demonstrar a cumulatividade. Ao mesmo tempo apresenta possibilidades de cursos de ação específicas a cada teoria analisada. Um “estado da arte” do marco proposto inclui todas as teorias referenciais. No entanto, há casos onde não há pertinência de todas elas. Às situações em que seja pertinente a aplicação de todas elas, recomenda-se o uso integrado, conforme o encadeamento das imagens, na forma de um quebra-cabeças onde as teorias se encaixam – *vide* figura abaixo.

Figura 3 – Integração das teorias referenciais em um “estado da arte” da governança a elas correspondente



Fonte: Elaboração própria.

Muito longe de pretender encerrar qualquer debate sobre o assunto – até pela natural incompletude e eventuais erros de qualquer pesquisa –, o marco proposto pode ser relacionado a outras tentativas convergentes, mesmo porque uma mesma governança tem diferentes naturezas (política, digital etc.). De outro lado, o papel do Estado vai além da visão contratualista adotada por autores aqui referenciados, conforme esta própria pesquisa já ponderou.

Em sendo um marco “geral”, considerou-se nele elementos necessários a uma visão integrada do assunto, sem prejuízo daquelas já mencionadas na literatura. Mesmo quando determinados elementos possam parecer óbvios, entendeu-se como necessário expressá-los. Nem sempre os grupos de interesses ou, mesmo, os *policy makers*, atentam para obviedades. Por exemplo, nos anos 1990 o Brasil executou um programa de privatizações em grande parte *ex-ante* para a institucionalização da regulação e da governança. Ademais, busca-se atingir a um público amplo e diverso.

Tabela 1 – Marco analítico – dimensão “custos de transação”

Dimensão – Custos de transação		
n	Questões reflexivas	Curso(s) de ação recomendado(s)
1	A organização pública dispõe de estrutura administrativa e orçamentária ou pode constituí-la para gerir a transação via autoridade?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hierarquia ■ Mercado ■ Híbridez
2	Internalizar a transação elevará a complexidade de suas atividades com riscos a comprometer a eficiência organizacional e/ou o bem-estar social?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hierarquia ■ Mercado ■ Híbridez
3	A organização pública dispõe de estrutura administrativa compatível para gerir o consequente número maior de contratos, caso não hierarquize a transação?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hierarquia ■ Mercado ■ Híbridez
4	Caso a organização pública analise não mais hierarquizar a transação, já existem instituições para balizar essa “nova” relação?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hierarquia ■ Mercado ■ Híbridez
5	A transação envolve um ativo específico?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hierarquia ■ Mercado ■ Híbridez

Dimensão – Custos de transação		
n	Questões reflexivas	Curso(s) de ação recomendado(s)
6	Há evidências de que o mercado e/ou a hibridez consegue(m) ofertar a transação com a qualidade exigida?	<input type="checkbox"/> Hierarquia <input type="checkbox"/> Mercado <input type="checkbox"/> Hibridez
7	Um eventual comprometimento na qualidade da transação para reduzir custos, quando a opção for o mercado ou a hibridez, tem a dimensão de reduzir o bem-estar social?	<input type="checkbox"/> Hierarquia <input type="checkbox"/> Mercado <input type="checkbox"/> Hibridez
8	A frequência da transação justifica a manutenção de uma estrutura administrativa e orçamentária para hierarquizar?	<input type="checkbox"/> Hierarquia <input type="checkbox"/> Mercado <input type="checkbox"/> Hibridez
9	A opção pelo mercado e/ou a hibridez envolve um ambiente concorrencial, com pouca burocracia e acesso fácil a fornecedores alternativos?	<input type="checkbox"/> Hierarquia <input type="checkbox"/> Mercado <input type="checkbox"/> Hibridez
10	A opção pelo mercado gera ganhos de escala?	<input type="checkbox"/> Hierarquia <input type="checkbox"/> Mercado <input type="checkbox"/> Hibridez
11	Quando a transação se referir à atividade fim do Estado e o mercado ou a hibridez gerar redução nos custos de transação e/ou aumento em sua qualidade, os riscos à interrupção em sua oferta são grandes?	<input type="checkbox"/> Hierarquia <input type="checkbox"/> Mercado <input type="checkbox"/> Hibridez
12	Há instituições asseguradoras de direitos de propriedade para coordenar a relação com o mercado e a hibridez?	<input type="checkbox"/> Hierarquia <input type="checkbox"/> Mercado <input type="checkbox"/> Hibridez
13	A alteração na estrutura de governança pressupõe mudanças institucionais relevantes, conformando nova trajetória, independente daquela histórica, por exemplo?	<input type="checkbox"/> Proceder à mudança institucional ex-ante à da estrutura de governança <input type="checkbox"/> Alterar a governança conforme o planejamento organizacional
14	Se a recorrência inédita ao mercado ou à hibridez pressupor mudanças institucionais, há evidências de que a flexibilidade organizacional está pacificada nas diferentes esferas?	<input type="checkbox"/> Hierarquia <input type="checkbox"/> Mercado <input type="checkbox"/> Hibridez
15	A escolha pela estrutura de governança resulta, exclusivamente, da barganha de grupos de pressão, sem amparo de uma análise técnico-comparativa das alternativas institucionais?	<input type="checkbox"/> Não atender aos interesses <input type="checkbox"/> Efetivar a escolha

Dimensão – Custos de transação		
n	Questões reflexivas	Curso(s) de ação recomendado(s)
16	A escolha da governança pública pacificou eventuais discordâncias institucionais, sem riscos de litígios futuros?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Efetivar a escolha ■ Pacificar as discordâncias
17	Mudanças em uma dada estrutura de governança exigem alterações em outras esferas como políticas, culturais e sociais?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Realizar tais mudanças ou, se exequível, definir um plano para que ocorram <i>pari passu</i> ■ Realizar de imediato
18	A organização pública tem autonomia para mudar a governança?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Alterar a governança conforme o planejamento organizacional ■ Legitimar e legalizar a mudança junto às instâncias potencialmente constrangedoras ex-ante
19	A estrutura de governança escolhida concorre a uma “sociedade aberta”, contribuindo ao desenvolvimento político e econômico, ao crescimento econômico com poucos impactos negativos, à maior atuação da sociedade civil, à descentralização do governo e à impessoalidade nas relações sociais – incluindo o Estado de direito e a respectiva garantia dos direitos de propriedade, da justiça e da igualdade?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Manter a escolha ■ Rever a escolha
Legenda: ■ Sim ■ Não		

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2 – Marco analítico – dimensão “sociedades contemporâneas”

n	Questões reflexivas	Curso(s) de ação recomendado(s)
20	A transação envolve serviços profissionais generalistas, largamente encontrados fora da hierarquia pública?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hierarquia ■ Mercado ■ Híbridez
21	A organização pública dispõe de profissionais especializados caso a hierarquização exija maior qualificação?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hierarquia ■ Mercado ■ Híbridez
22	Na organização há profissionais detentores de uma tecnologia intelectual relacionada à transação para coordenar o processo decisório quanto à governança?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Realizar o processo decisório hierarquicamente ■ Buscar essa tecnologia intelectual via mercado ou de forma híbrida, fornecendo aos profissionais da organização formação necessária ao processo decisório cognitivo
23	Em casos de opção pelo mercado ou hierarquia, há profissionais na organização pública cujo serviço envolve a avaliação periódica das transações, inclusive com condições de propor mudanças de cursos e mesmo de governança, identificando problemas o quanto antes, com fins de preservar o interesse público, como, por exemplo, evitando a interrupção abrupta?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Realizar a opção pelo mercado, conforme o planejamento organizacional ■ Desenvolver ex-ante a tecnologia intelectual para tais avaliações
24	Há fóruns conectivos das organizações envolvidas na governança, seja ela existente ou pretendida, inclusive para troca de informações e acompanhamento das tecnologias informacionais?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fortalecê-los institucionalmente ■ Criar os fóruns
25	Sem prejuízo de ações presenciais, existem conexões virtuais institucionalizadas entre representantes das organizações envolvidas na governança?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estimular conexões virtuais ■ Institucionalizar conexões virtuais
26	Em transações realizadas via mercado ou híbridez, a fiscalização e a gestão dos contratos se dão via redes, também virtuais, inclusivas dos agentes públicos demandantes das transações, além dos fiscais e gestores dos contratos?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Consolidar essa(s) rede(s) ■ Criar e institucionalizar rede(s)

n	Questões reflexivas	Curso(s) de ação recomendado(s)
27	Se a governança for o mercado ou a hibridez, há restrições da oferta em âmbito nacional?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Realizar buscas ativas por melhores opções no âmbito internacional, se forem exequíveis e a escala assim justificar ■ Divulgar o potencial de contratação pública a empresas internacionais que eventualmente se interessem em concorrer
28	Se envolver organizações estrangeiras, a transação está integrada em redes globais?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aumentar o potencial de benefícios para ampliar as oportunidades legadas pela rede ■ Identificar se uma integração é possível e oportunizadora de benefícios
29	A transação existe em organizações de diferentes Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Institucionalizar uma rede entre as organizações, prezando pelo equilíbrio de poder ■ Divulgar junto aos outros poderes em fóruns apropriados as experiências para identificação de eventuais convergências na demanda.
30	A transação existe em organizações de diferentes esferas estatais (federal, estadual, municipal)?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Institucionalizar uma rede entre as organizações, considerando verticalidades e horizontalidades, bem como o equilíbrio de poder ■ Divulgar em fóruns apropriados as experiências para identificação de eventuais convergências transacionais por parte de outras organizações públicas, independente das esferas
31	A transação somente existe entre entes de um mesmo nível federativo, sendo exclusiva de tal nível – estados, municípios, tribunais estaduais, tribunais federais, assembleias estaduais, câmaras municipais.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Institucionalizar uma rede atenuadora das assimetrias de poder horizontais ■ Institucionalizar uma rede atenuadora das assimetrias de poder horizontais e verticais. Considerar objetivos técnicos na definição da centralidade

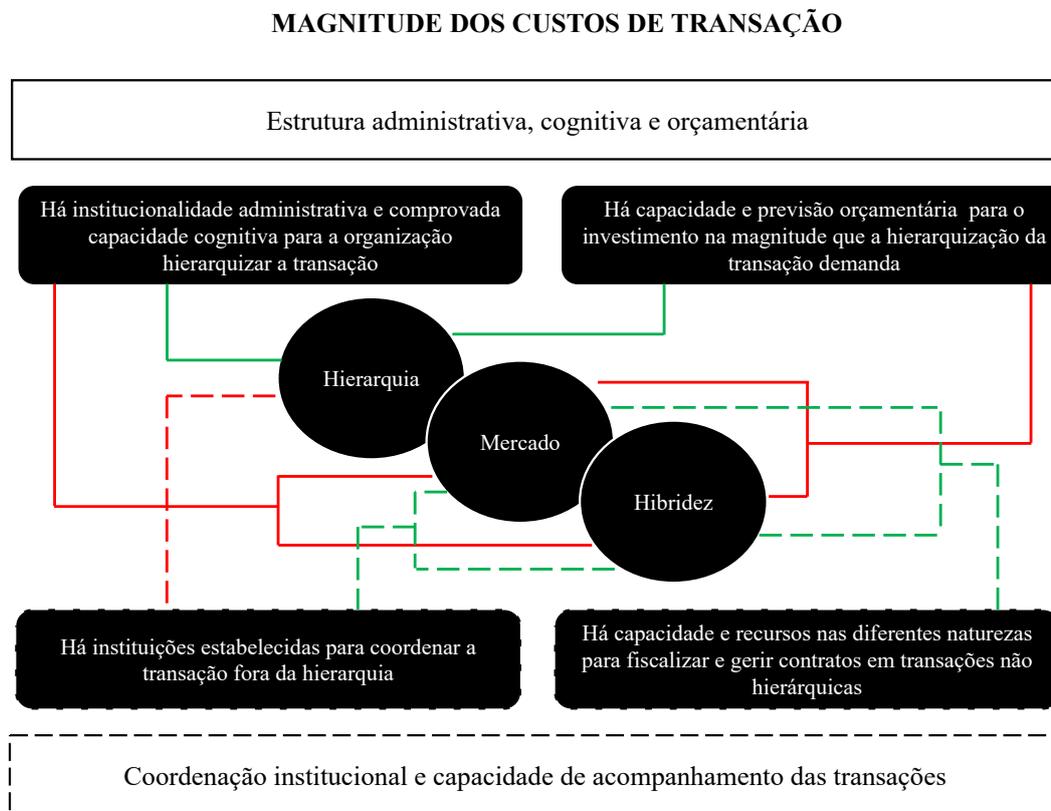
n	Questões reflexivas	Curso(s) de ação recomenda- do(s)
32	A transação existe em diferentes organizações, de mesma natureza (universidades, escolas, institutos, por exemplo) ou não (universidades e outros tipos de organizações dedicadas a pesquisa, desenvolvimento e inovação, por exemplo)?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Institucionalizar redes entre as organizações buscando ganhos de escala ■ Divulgar em fóruns apropriados as experiências para identificação de eventuais convergências transacionais por outras organizações públicas
33	Se a transação existe em diferentes organizações estatais e a governança escolhida por uma delas for a hierarquia, há fundamentos institucionais para que essa organização internalizadora da transação oferte-a para outras organizações estatais, gerando ganhos de escala a todos os envolvidos, dentro dos limites cognitivos da organização internalizadora e do rateio equânime de custos e responsabilidades?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Concentrar a transação numa hierarquia ■ Desconcentrar a transação
34	Se a transação existe em diferentes organizações estatais (independente de nível, natureza, ente pertencente, etc.) e a governança escolhida for o mercado ou a hibridez, a demanda pode conformar-se via rede(s), gerando ganhos de escala	<ul style="list-style-type: none"> ■ Institucionalizar a rede para contratação da transação ■ Divulgar em fóruns apropriados as experiências para identificação de eventuais convergências transacionais por outras organizações públicas
35	Se a transação demandada por uma organização pública exigir a atuação conjunta de diferentes organizações privadas – via mercado ou hibridez –, é possível a organização dessas organizações privadas em redes?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Institucionalizar a rede das organizações privadas ■ Divulgar em fóruns apropriados as experiências para identificação de eventuais convergências transacionais por outras organizações públicas
36	A constituição de uma estrutura de governança via rede por organizações estatais ou por organizações privadas (via mercado ou hibridez) ocorre em uma aglomeração geográfica justificadora da constituição de um cluster?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Constituir o cluster ■ Divulgar em fóruns apropriados as experiências para identificação de eventuais convergências transacionais por outras organizações públicas

n	Questões reflexivas	Curso(s) de ação recomenda- do(s)
37	A intensidade das relações entre os atores da rede corresponde, sempre, a laços “fortes” ou “fracos”?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Institucionalizar elementos evidentes de distribuição do poder ■ Institucionalizar elementos atenuantes das assimetrias na intensidade de laços
38	Há assimetrias de poder relevantes entre os atores da rede, pelos diferentes níveis de seus atores ou por quaisquer razões?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Institucionalizar elementos evidentes de distribuição do poder ■ Institucionalizar elementos atenuantes das assimetrias de poder
39	Há uma centralidade pressuposta na rede?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Institucionalizar a centralidade, se confirmada, legitimando-a ■ Institucionalizar a alternância, garantindo a continuidade de políticas de Estado
40	Há disponibilidade orçamentária para investir na posse do ativo sem um custo de oportunidade relevante?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hierarquia ■ Mercado ■ Híbridez
41	O usufruto da experiência, a partir do acesso ou compartilhamento via mercado ou híbridez, é amplo e com qualidade, sem grandes riscos?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hierarquia ■ Mercado ■ Híbridez
42	Preservadas as qualidades da transação, considerando variáveis como valor do investimento, depreciação e custo da propriedade (mesmo quando nos períodos de ociosidade), reinvestimento, custos de transação com a realização de valores residuais (leilões, por exemplo) etc., em uma análise de investimento (custo/benefício), a posse é mais custosa que a “experiência” via acesso ou compartilhamento?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Experiência via acesso ou compartilhamento ■ Posse

n	Questões reflexivas	Curso(s) de ação recomendado(s)
43	As relações para o acesso ou compartilhamento já estão estruturadas em redes no ciberespaço ou será preciso constituir tais conexões?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Iniciar a experiência do acesso ou compartilhamento conforme o planejamento organizacional ■ Estruturadas em redes no ciberespaço ex-ante
44	A experiência via acesso ou compartilhamento, através do mercado ou da hibridéz, se dá em uma aglomeração geográfica justificadora da constituição de um cluster (arranjo produtivo local)?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Constituir o cluster ■ Divulgar em fóruns apropriados as experiências para identificação de eventuais convergências por outras organizações públicas
45	As redes de organizações estatais relacionadas ao acesso ou compartilhamento oportunizam a avaliação e divulgação das experiências, visando acompanhamento, melhorias e fiscalização, gerando uma arbitragem?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Consolidar avaliação e divulgação de experiências ■ Constituir instrumentos para a avaliação e divulgação de experiências
46	Há fundamentos operacionais e institucionais justificadores e viabilizadores do uso compartilhado de um ativo entre organizações públicas?	<ul style="list-style-type: none"> ■ Constituir estrutura multidimensional para o compartilhamento ■ Uso não compartilhado
Legenda: ■ Sim ■ Não		

Fonte: Elaboração própria.

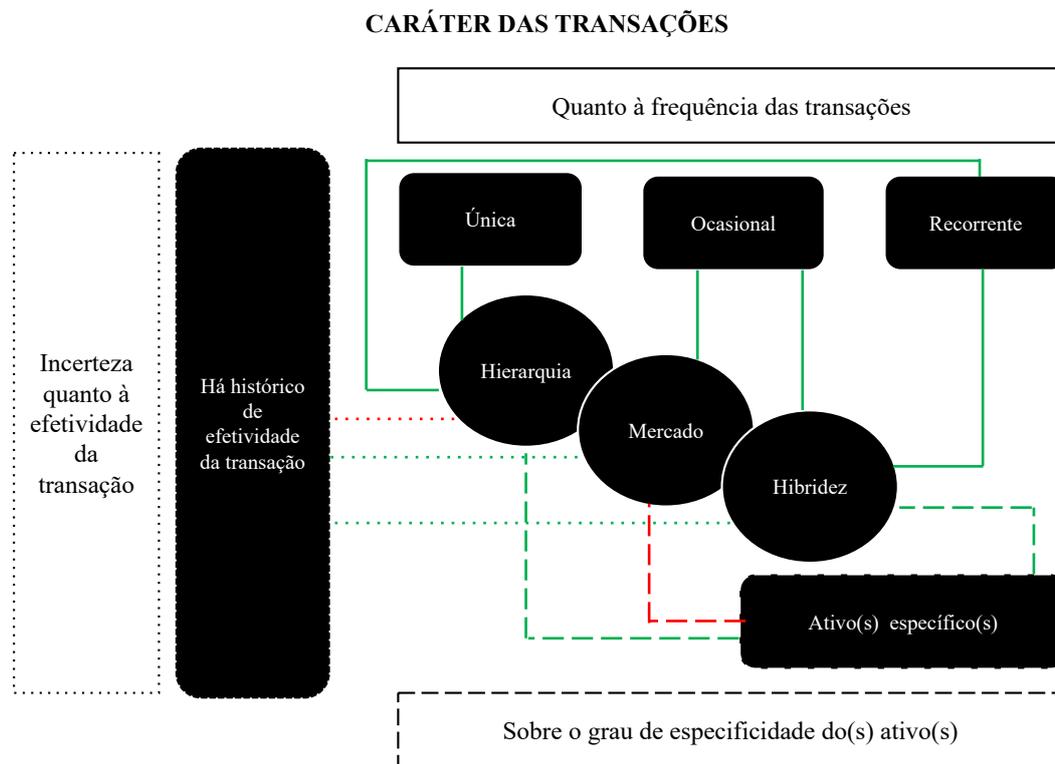
Figura 4 – Marco: magnitude dos custos de transação



Fonte: Elaboração própria.

O diagrama exposto na Figura 4 relaciona-se à relevância dos custos de transação e às consequências de suas magnitudes para a escolha da estrutura de governança. Conforme exposto na imagem, a opção pela hierarquia pressupõe certificar-se que o órgão público detém um quadro funcional com atribuições concernentes definidas no(s) perfil(is) do(s) cargo(s), além de competências, habilidades, experiência e disponibilidade para assumir as atribuições. Não basta considerar os elementos econômicos *per se*. É preciso considerar a capacidade cognitiva para a organização responsabilizar-se pela transação, evitando, inclusive, a recorrência a custos de longo prazo, dada a rigidez institucional estatal, a exemplo da estabilidade do funcionalismo público eventualmente contratado para tal fim. Também torna necessário verificar a previsão orçamentária e capacidade de execução da despesa, conforme o ordenamento corrente. De outro lado, a opção pelo mercado ou hibrididade pressupõe certificar-se que há instituições (legislação, por exemplo) concernentes à sua oferta fora da hierarquia, bem como definir expressamente os responsáveis pela fiscalização e gestão dos contratos, formando-os com as capacidades necessárias, se for necessário.

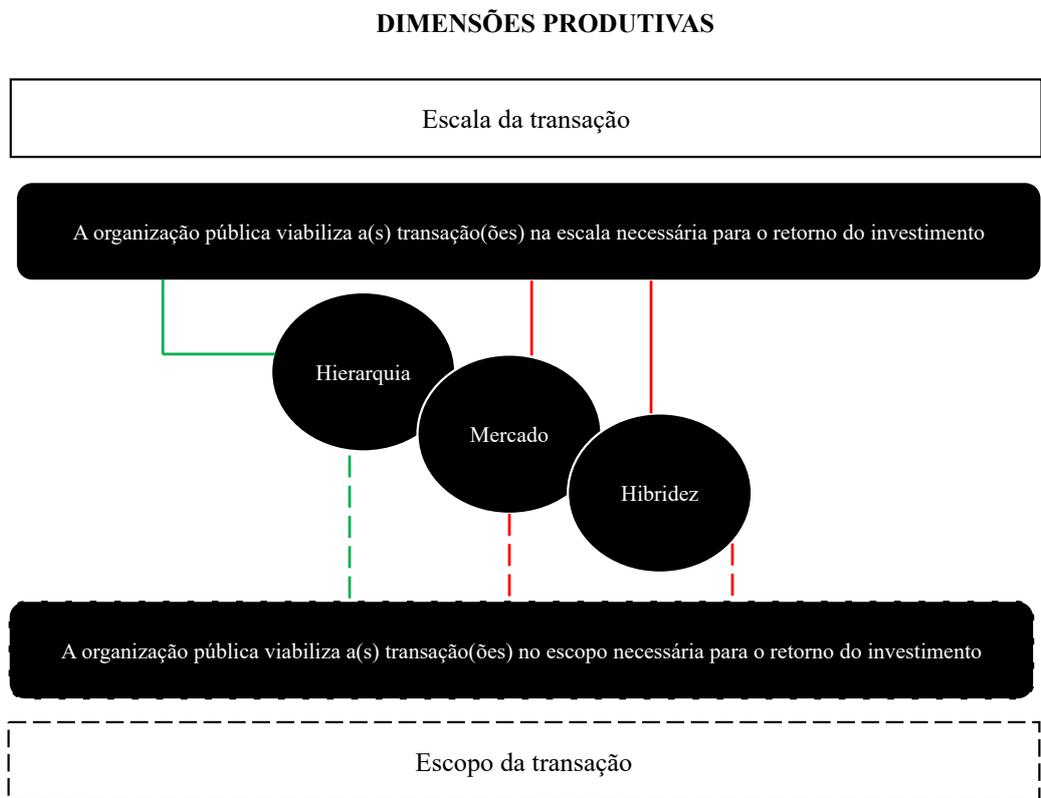
Figura 5 – Marco: caráter dos custos de transação



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 5 expressa fundamentos decisórios para as estruturas de governança relacionados ao caráter das transações, envolvendo a frequência, a incerteza e o grau de especificidade do ativo. Indica que, se a transação for recorrente, o mercado deve ser evitado, pois é preferível a presença de autoridade para coordenar a relação cotidiana. Transações únicas devem ser realizadas via mercado para evitar investimento e elevados custos de transação em algo de natureza pontual. Quando as transações forem ocasionais, elas devem ser realizadas via mercado ou híbridez, conforme o grau de especificidade e o histórico de seu fornecimento. Casos de transações envolvendo ativos específicos tendem a ter indicação da hierarquia ou híbridez para que a autoridade realize os controles necessários.

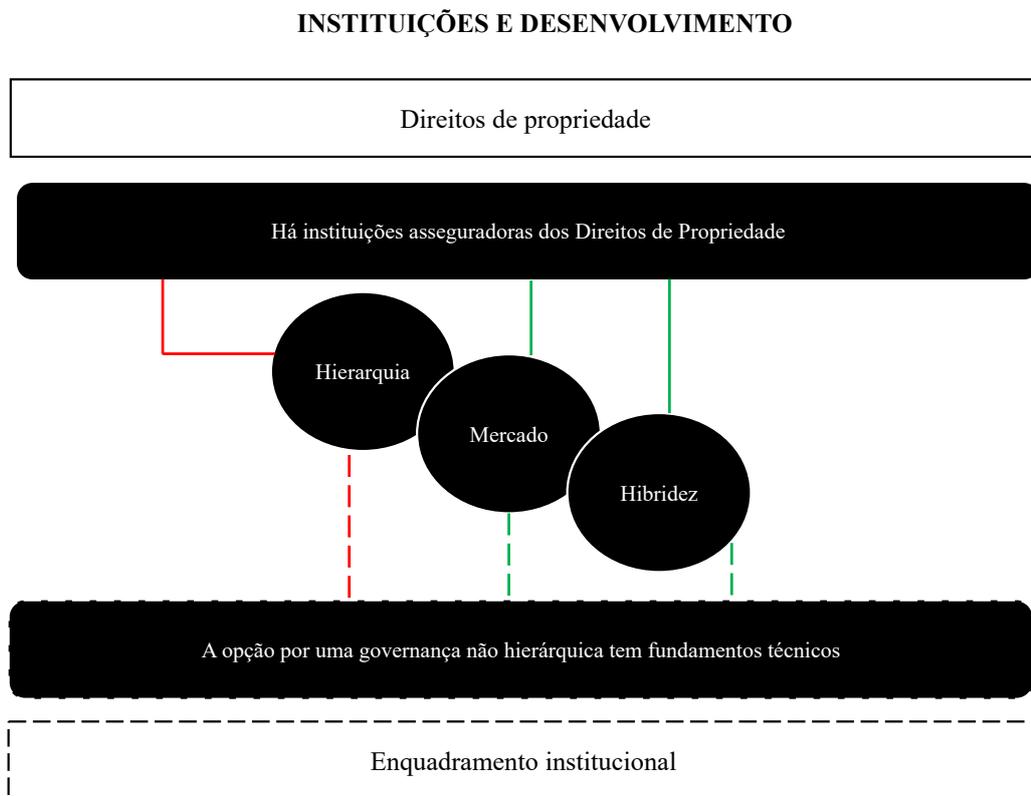
Figura 6 – Marco: dimensões produtivas



Fonte: Elaboração própria.

Com relação às dimensões produtivas, expressas neste diagrama, a escala e o escopo das transações contribuem à definição da estrutura de governança, pois ambas podem ser geradoras de redução de custos e ganhos de produtividade para a organização. Nesse sentido, é necessário elaborar análise de investimento, considerando os diferentes cenários, conforme os tipos de governança, identificando a melhor relação custo/benefício, tendo como base, inclusive, as economias de escala e escopo de cada alternativa. Se a internalização gerar economias de escala e/ou escopo justificadoras do investimento nos diferentes sentidos (ativos físicos, recursos humanos etc.), a organização pública deve hierarquizar.

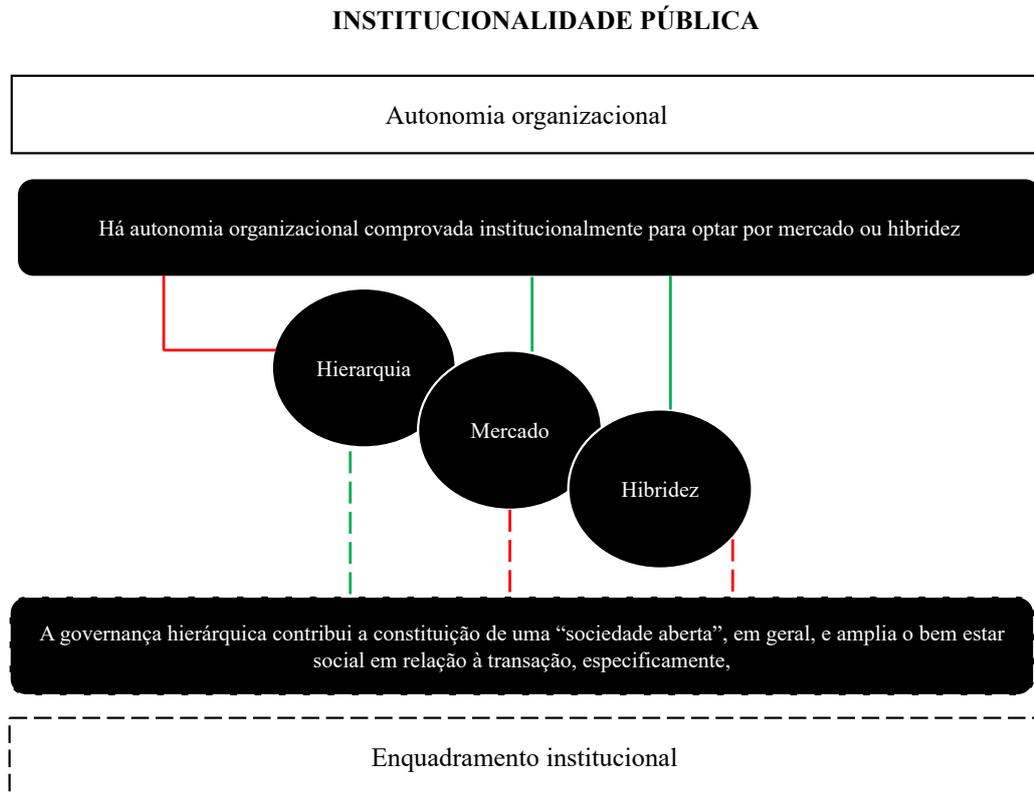
Figura 7 – Marco: instituições e desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria.

O diagrama exposto na Figura 7 reporta-se à relação das instituições ao desenvolvimento, referindo-se aos direitos de propriedade e ao enquadramento institucional. Os cursos de ação nele expressos indicam que a opção por mercado ou hibridez exige o estabelecimento prévio de instituições asseguradoras da correção na transação, a exemplo daquelas regulatórias. A inexistência de instituições nesse sentido eleva a indicação da hierarquia, pois a autoridade mais efetiva é necessária. Do contrário, haverá fragilidade e maior incerteza à transação. Abdicar da hierarquia requer uma atribuição e garantia evidente dos direitos de propriedade. Exige, pois, estudos técnicos comprovando a indicação do mercado e/ou hibridez, especialmente com fins de reduzir a pressão de grupos de interesses privados no fornecimento da transação, auferindo lucros em detrimento do maior bem-estar social.

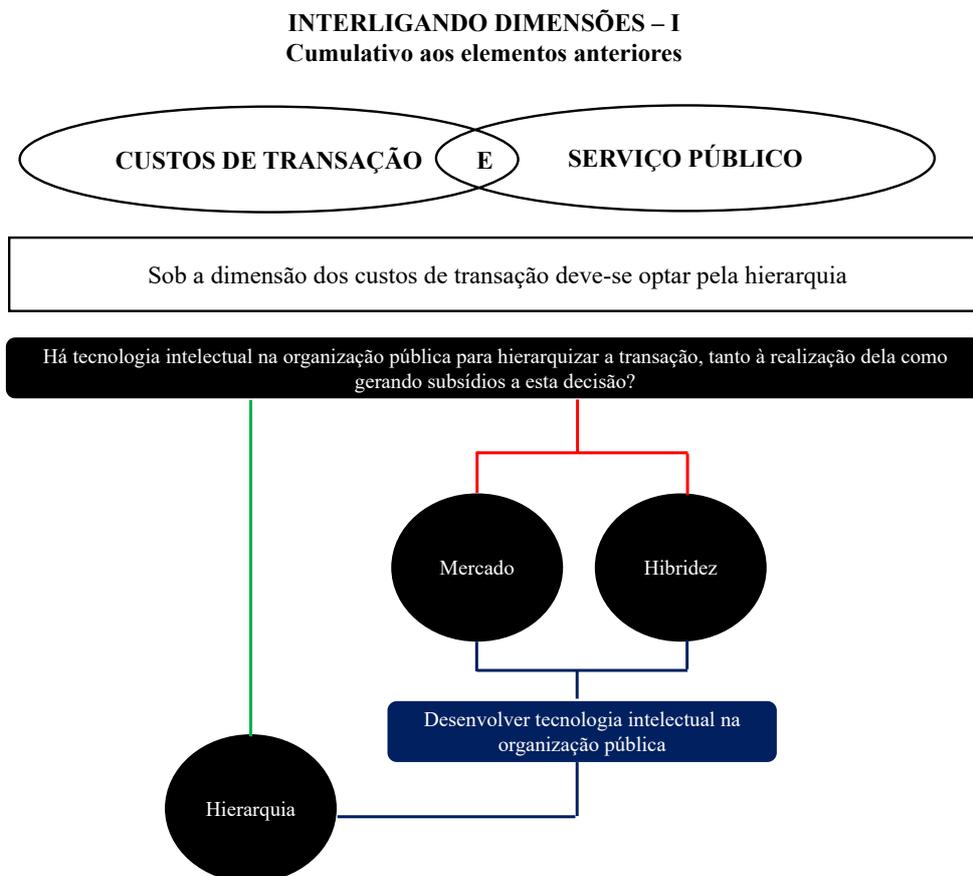
Figura 8 – Marco: institucionalidade pública



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 8 trata da institucionalidade pública nos aspectos endógenos e exógenos às organizações públicas, demonstrando como o assunto é relevante ao funcionamento da “máquina estatal” e, ao mesmo tempo, às suas contribuições ao bem-estar social. Conforme os cursos de ação descritos, o órgão público deve assegurar-se de seu poder decisório para optar pelo mercado e/ou hibridez, sem riscos de imposição *ex-post* do tipo *top-down* (cima para baixo) da estrutura de governança hierárquica, inclusive em relação à legislação. Assim, evita o risco de um órgão de escalão menor tomar decisão dessa natureza e ser desautorizado ou cobrado por falta de amparo legal, tanto por um órgão hierarquicamente superior do mesmo poder quanto por órgãos de controle. Com relação ao bem-estar social, se a governança hierárquica o ampliar e a transação for relevante para a sociedade, deve-se abdicar do mercado e/ou da hibridez, mesmo a hierarquia gerando maiores custos.

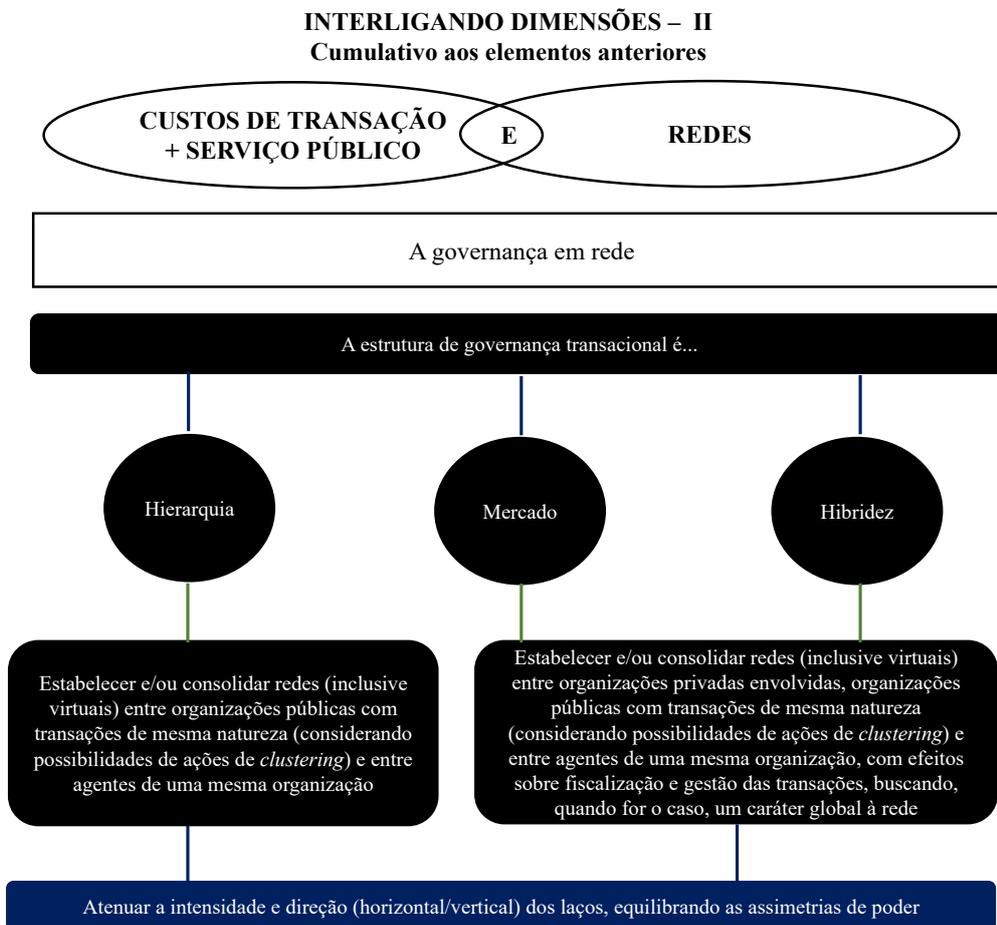
Figura 9 – Marco: interligando dimensões I



Fonte: Elaboração própria.

Inaugurando a intersecção entre os dois grupos de referenciais teóricos, a Figura 9 relaciona custos de transação ao serviço público, numa referência expressa à teoria de Daniel Bell. Esse diagrama pressupõe cumulatividade com os anteriores. Com a atratividade do emprego público como categoria do mercado de trabalho brasileiro, tem sido comum pessoas com habilidades e competências destacadas buscarem aprovação em concursos, dadas as vantagens, como, por exemplo, a estabilidade. Como resultado, há uma tecnologia intelectual relevante na esfera pública, inclusive com profissionais graduados ocupando cargos de nível médio. Um cenário relevante, pois a opção pela hierarquia de uma transação com elevado grau de complexidade deve demandar um quadro funcional cuja tecnologia intelectual seja dotada de *expertise* para operacionalizar a transação e avaliá-la continuamente. De outro lado, se o mercado e a hibridez não forem capazes de gerar bem-estar social e a hierarquia não for possível por falta de tecnologia intelectual, deve-se formar essa tecnologia na hierarquia.

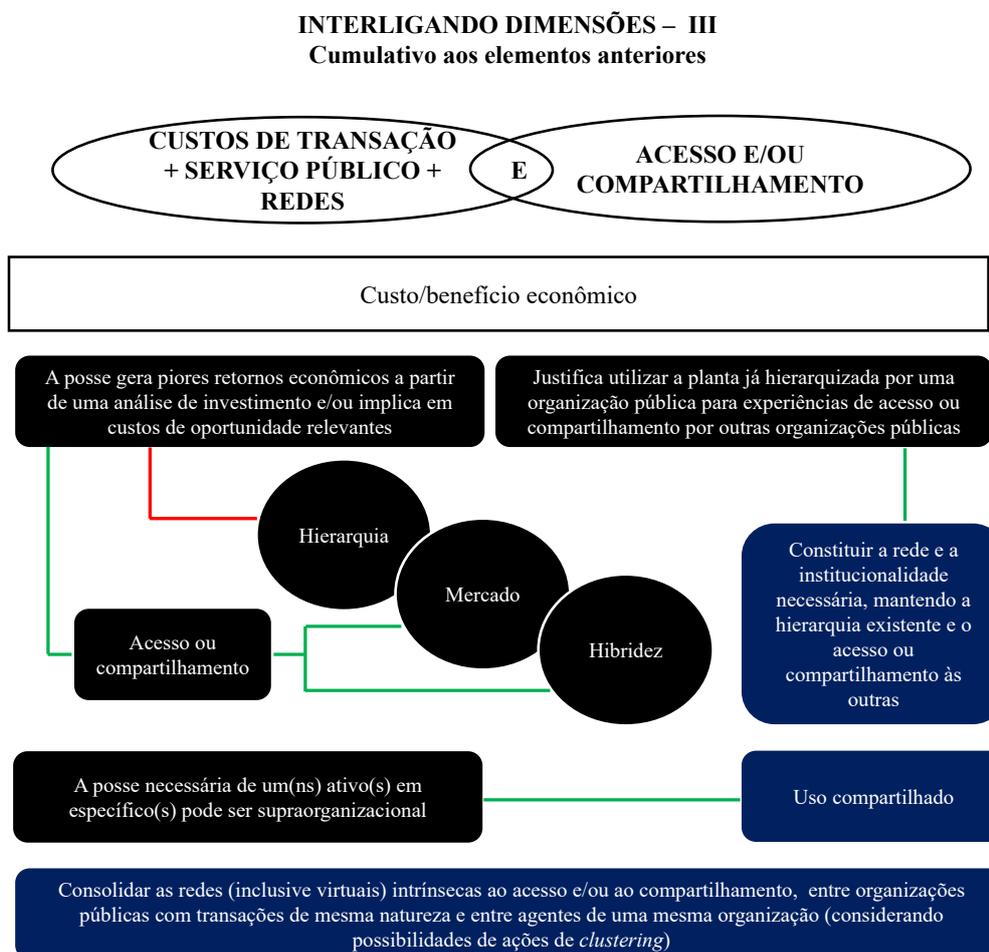
Figura 10 – Marco: interligando dimensões II



Fonte: Elaboração própria.

Mantendo a cumulatividade na sucessão de diagramas e a intersecção entre os dois grupos de referenciais teóricos, a Figura 10 acrescenta, interdisciplinarmente, a contribuição de Manuel Castells. Conforme expresso na imagem, deve-se buscar os ganhos de organização em redes, sempre que possível, independente da estrutura de governança. Esse fim pode ser alcançado de diferentes formas. Por exemplo, na hierarquia, formatando redes de organizações públicas demandantes da mesma transação. Inclusive, se houver uma aglomeração geográfica de organizações relacionadas à transação, verificando a possibilidade de formatação de arranjos produtivos locais (*clusters*). Outro exemplo é a formatação de espaços multiusuários (como no caso de laboratórios). Já no mercado ou na hibridez, é possível alcançar tal objetivo incentivando, por exemplo, a formação de redes de fornecedores privados. Essa estratégia deve intensificar a relação entre eles, gerando sinergias, inclusive com os órgãos públicos demandantes da transação.

Figura 11 – Marco: interligando dimensões III



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 11 conclui a intersecção cumulativa entre os dois grupos referenciais, reportando às teorias de Jeremy Rifkin. Enfoca a relação custo benefício das escolhas de estruturas de governança quando se comparando a posse à experiência via acesso ou compartilhamento. A organização deve, nesse sentido, proceder a análises de investimentos para identificar qual a melhor relação custo benefício: a posse ou a experiência via acesso ou compartilhamento. Também, deve verificar as possibilidades, inclusive institucionais, para que uma organização pública hierarquizadora da transação oferte-a a outra(s) organização(ões) públicas, envolvendo hierarquia e acesso/compartilhamento em uma mesma transação na esfera pública.

6.

Considerações Finais





Considerações finais

As relações sociais nas diferentes esferas estão incrustadas em regras formais e informais constituídas ao longo da trajetória de cada sociedade, sendo, portanto, específicas ao tempo e ao lugar. Essa “*social embeddedness*” é basilar aos programas de pesquisa das ciências sociais. Na Sociologia, Durkheim, por exemplo, demonstra como os “padrões sociais” enraízam os comportamentos individuais.

No âmbito da economia, Veblen inaugura, no final do século 19, análises relacionadas à imersão nesses padrões, contestando o neoclassicismo econômico e seu individualismo metodológico conformador do *homo economicus* e de uma ciência mecânica, nos moldes newtonianos, onde a estática-comparativa é um importante pilar metodológico. Veblen, então, demonstra como a ação econômica é definida e coordenada por instituições – as regras –, utilizando um método evolucionário reclamado, por ele, a toda a ciência econômica.

Entre vários autores vinculados à tradição vebleniana, Commons se destaca, dedicando-se a um objeto de pesquisa por ele denominado “Transação”. Um conceito robusto, inclusivo da troca *per se* (o momento de encontro entre oferta e demanda) e, para além, de todas as fricções e relacionamentos anteriores,

posteriores e concomitantes a ela. Esse rol complexo de “encontros” envolve um conjunto de valores, promessas, obrigações e acordos representativos dos direitos de propriedade. Desenvolvendo intersecções entre a economia e o direito, Commons demonstra a necessidade de se dedicar ao estudo da “governança” das relações econômicas, esfera de atuação dos agentes e das instituições vigentes.

A partir do institucionalismo commonsiano, Williamson torna-se um referencial no estudo da governança sob a perspectiva da economia, considerando o grau de complexidade das transações econômicas. Classifica tipos padrões à governança, recorrendo aos estudos de Coase sobre os custos de transação.

Em trabalho publicado ainda nos anos 1930, Coase demonstra a relevância dos custos de transação às atividades econômicas, inclusive no surgimento da firma e na definição do seu tamanho. Inaugura uma corrente no bojo do institucionalismo econômico dedicada a custos dessa natureza e sua relação com as estruturas de governança e o desenvolvimento econômico.

Para Coase na gestão de uma organização (a firma) destacam-se as decisões cotidianas sobre a internalização de ativos e transações (a hierarquia) ou a recorrência ao mercado. No primeiro caso, a coordenação se dá via autoridade dos gestores. No segundo, via sistema de preços. Em ambos, as relações são intermediadas por contratos – em menor número quando da hierarquia e em maior número via mercado.

Essa visão contratualista coasiana, baseada nos custos de transação, atrai as atenções de Williamson que, inspirado nos trabalhos de Commons, também expressa três tipos básicos de estruturas de governança: a hierarquia, o mercado e a hibridéz – esta última não considerada por Coase. Os limites cognitivos dos gestores, a frequência das transações, o grau de especificidade dos ativos e a incerteza são elementos decisórios aos gestores na escolha da estrutura de governança.

Também baseado nos custos de transação, North desenvolve programa de pesquisa relacionando instituições e desenvolvimento, considerando a relevância da governança no processo. A matriz institucional passa a ser considerada protagonista nos níveis de desenvolvimento de uma dada sociedade. Sem desprezar a importância dos fatores de produção, North demonstra a relevância das instituições no aumento e na redução de custos de transação, constrangedores dos avanços de uma sociedade.

Na melhor tradição institucionalista, esses autores aqui referidos atêm-se à evolução institucional e traçam paralelos com as sociedades numa perspectiva histórica e, também, contemporânea. Entendendo a trajetória institucional, sua dependência e grau de rigidez formulam princípios redutores de custos de transação. Esse tema ganha

amplitude à medida que o progresso humano se intensifica e a população mundial aumenta expressivamente, tornando a sociedade mais impessoal, recrudescendo os custos de transação em detrimento relativo dos custos de produção.

Na contemporaneidade, gestada pelo capitalismo da segunda metade do século 20, esses fatores se conjugam com as características de uma sociedade pós-industrial cuja principal marca, segundo Bell, responsável por um dos trabalhos seminais sobre o assunto, é o deslocamento relativo da produção econômica e do emprego aos serviços. As sociedades contemporâneas passam a se basear na produção intangível. A tecnologia intelectual ganha relevância em relação àquela das máquinas, protagonista no desenvolvimento da indústria.

Castells, outro autor “pós-industrialista” vincula-se à obra de Bell, enfatizando o papel das redes na conformação da sociedade contemporânea. Pessoas, empresas e organizações diversas passam a compor redes nas mais diferentes esferas – como relacionais e produtivas – e nos mais diferentes âmbitos, alcançando, em muitos casos, um caráter global. A informação flui em redes, tornando-se, ela própria, um produto nessa sociedade, também, global e informacional.

Rifkin filia-se à tradição pós-industrialista refletindo como a sociedade contemporânea tem substituído a posse – a propriedade – dos ativos pela experiência via acesso ou compartilhamento. A maior flexibilidade da experiência em relação à posse, assim como as menores – e até inexistentes – despesas de investimento e custos ampliam a escala e o escopo das experiências, conformando uma “Era do acesso” e uma sociedade do compartilhamento.

Fazendo jus a esses matizes da sociedade contemporânea a governança tem exigido adequações às instituições vigentes, sem desprezar a busca por baixos custos de transação. Na vanguarda social, organizações privadas têm perseguido alternativas nesse sentido. Mesmo na esfera pública tem aumentado a sensibilidade ao assunto, elevando o número de governanças relacionadas às sociedades contemporâneas, inclusive no Estado brasileiro.

Nesse sentido, o presente trabalho apresentou uma proposta de marco analítico, baseado nas teorias institucionalistas de Coase, Williamson e North, e nas teorias sobre as sociedades contemporâneas de Bell, Castell e Rifkin. Importante, convergiram essas teorias para as especificidades da governança pública.

Descrito em texto e, complementarmente, em imagem, o marco apresenta elementos norteadores de cursos de ação à governança. Considerando os três tipos apresentados por Williamson (hierarquia, mercado e hibridez), enfatiza alguns elementos decisórios aos cursos de ação, tais como:

- No caso dos custos de transação: magnitude e natureza deles; estrutura administrativa, cognitiva e orçamentária das organizações; coordenação institucional; frequência das transações; grau de especificidade dos ativos; incerteza; economias de escala e escopo; direitos de propriedade enquadramento institucional; autonomia organizacional.
- No caso das sociedades contemporâneas: tecnologia intelectual; redes (intensidade e direção dos laços em redes, fluxo de informações, virtualização); análise de custo/benefício entre alternativas sobre posse e experiência via acesso ou compartilhamento.

O texto do marco alcança um grau de detalhamento maior, quando comparado aos elementos imagéticos, inclusive reportando a algumas situações exemplificadoras. O marco se propõe “geral”, como ponto de partida a decisões sobre governança, sem desconsiderar flexibilizações diante de casos concretos. O escopo analítico do marco tem uma proposição instrumental fundamentada nos condicionantes do novo institucionalismo econômico e nas teorias sobre as sociedades contemporâneas.

A polissemia do termo “governança” e o recorte necessário a qualquer pesquisa científica restringe o marco ao enquadramento teórico já referido. Para análises futuras, propõe-se buscar o diálogo entre essas teorias e outras convergentes. Algo, inclusive, realizado em pequena escala nesta pesquisa, por não ser seu objetivo, ao referir-se a outros autores, como Granovetter, por exemplo.

Um desdobramento possível e considerado importante refere-se à “‘governança’ da ‘governança’”. Como se tratou da esfera pública, esse tema reporta-se diretamente aos interesses conflitantes no aparelho do Estado: como ocorre a governança de interesses no interior da estrutura?

Há enormes desafios à governança pública na sua convergência a determinados princípios já celebrados pela esfera privada. Resta quebrar resistências, permitindo flexibilidade institucional e mudanças na trajetória. Esforços científicos exercem um relevante papel. Especialmente quando há janelas de oportunidade, como as legadas pela pandemia da Covid-19.

Uma institucionalidade indutora do desenvolvimento econômico pressupõe respeito aos direitos de propriedade corretamente atribuídos, baixos custos de transação e uma governança eficiente e adequada à sociedade contemporânea. Contributos para uma sociedade de “acesso aberto”.



REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam*. As origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução: Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

AKERLOF, G. A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*. v. 84, n° 3. (aug. 1970), p. 488-500. Disponível em <<https://viterbi-web.usc.edu/~shaddin/cs590fa13/papers/AkerlofMarketforLemons.pdf>> Acesso em 10 jan. 2022.

ARBAGE, A. P.; BALESTRIN, A. A perspectiva dos custos de transação na formação de redes de cooperação. *RAE Eletrônica*, Fundação Getúlio Vargas, v. 6, n.1, 2007.

ARTHUR, W. Self-Reinforcing Mechanisms in Economics. In: ANDERSON, P. W.; ARROW, K. J.; PINES, D. (orgs.). *The economy as an evolving complex system*. Reading: Addison-Wesley, 1988.

_____. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *Economic Journal*, n. 99. pp. 116-31, 1989.

_____. Increasing returns and the two worlds of business. *Harvard Business Review*, July-August, 1996.

BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial 2002*. Instituciones para los mercados. Madri: Ediciones Mundi-Prensa, 2002.

BARBOSA, A. M. E. S.;ORBEM, J. V. ‘Pejotização’: precarização das relações de trabalho, das relações sociais e das relações humanas. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 10, p. 815-838, 2015.

BECKER, G. S. *The economic approach to human behavior*. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.

BECKER, H. S. *Segredos e truques da pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BELL, D. *O advento da sociedade pós-industrial*. Uma tentativa de previsão social. São Paulo: Cultrix, 1973.

BRASIL. *Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9745.htm#art13 Acesso em 22 set. 2021.

_____. *Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017*. 2017a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9035.htm> Acesso em 22 set. 2021.

_____. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm> Acesso em 18 fev. 2022. 2017b.

_____. MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> Acesso em 22 set. 21.

_____. TCU. *Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria* / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

CARDOSO, G. Sociedades em Transição para a Sociedade em Rede. In: CASTELLS, M.; CARDOSO, G. (orgs). *A sociedade em rede: do conhecimento à ação política*. Portugal: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 2006.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. Trad. Roneide Venâncio. – (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1) São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHANDLER, A. D. *The visible hand: the managerial revolution in American business*. Cambridge, Harvard University Press, 1977.

CHERIF, R.; ENGHER, M.; HASANOV, F. *Crouching beliefs, hidden biases: the rise and fall of growth narratives*. IMF Working Paper. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2020.

COASE, R. A natureza da firma. In.: COASE, R. *A firma, o mercado e o direito*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, [1937] 2017.

_____. O problema do custo social. In.: COASE, R. *A firma, o mercado e o direito*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, [1960] 2017.

_____. Organização industrial: uma proposta de pesquisa. In.: COASE, R. *A firma, o mercado e o direito*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, [1972] 2017.

_____. A firma, o Mercado e o direito. In: COASE, R. *A firma, o mercado e o direito*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, [1988a] 2017.

_____. Notas sobre o problema do custo social. In: COASE, R. *A firma, o mercado e o direito*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, [1988b] 2017.

_____. *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

_____. *A firma, o mercado e o direito*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.

COMMONS, J. R. *Legal foundations of capitalism*. New York: The Macmillan Company, 1924.

_____. Law and Economics. *The Yale Law Journal*, v. 34, nº 4, feb. 1925. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/788562?seq=1#metadata_info_tab_contents> Acesso em 05 fev. 2022.

_____. Institutional economics. *American economic review*, v. 21. 1931. Disponível em <<https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/commons/institutional.txt>> Acesso em 05 fev. 2022.

COMMONS, J. R.; MOREHOUSE, E. W. Legal and economic job analysis. *The Yale Law Journal*. Dec., 1927. v. 37, nº 2, dec. 1927. Disponível em <<https://www.jstor.org/stable/790230>> Acesso em 05 fev 22.

CORRÊA, L. M.; PINTO, E. C.; CASTILHO, M. Mapeamento dos países nas cadeias globais de valor: uma análise dos fluxos de comércio e de renda de pagamento pelo uso de propriedade intelectual. *Nova Economia* (UFMG), v. 30, p. 355-382, 2020.

COSTA, R. M. DA; HENKIN, H. Estratégias competitivas e desempenho da indústria automobilística no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 25, p. 457-487, 2016.

DATASEBRAE: *Banco de dados*. Disponível em: <<https://datasebrae.com.br/pib/?pagina=dados-para-download&ano=1990>>

DOBB, M. H. *A evolução do capitalismo*. Tradução de Manuel do Rego Braga. São Paulo: Abril Cultural, [1963] 1983.

DURKHEIM, É. *Educación y pedagogia*. Buenos Aires: Editorial Losada, 1998.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (editores). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FARIA, P.; PORRÚA, M. Reconstruindo a relação: o novo protagonismo do cidadão na gestão pública. In: FARIAS, P. (editor). *Governos que servem: inovações que estão melhorando a prestação de serviços aos cidadãos*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016.

FERREIRA JÚNIOR, I.; TEIXEIRA, R. M. Redes de pequenas empresas: a aplicação de uma tipologia em uma rede de supermercados. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, v. 8, p. 128-152, 2007.

FLICK, W. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Tradução de Joice Elias Costa. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 32ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GALA, P. A teoria institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, v. 23, nº 2 (90), p. 276-292, abril-junho/2003

GERHARD, F.; SILVA JÚNIOR, J. T.; CÂMARA, S. F. Tipificando a economia do compartilhamento e a economia do acesso. *Revista Organizações & Sociedade* - v. 26, n. 91, p. 795-814, out./dez. 2019.

GOLDSMITH, S.; PÁEZ, P. C. Saber mais: um marco conceitual e analítico para melhorar a prestação de serviços. In: FARIAS, P. (editor). *Governos que servem: inovações que estão melhorando a prestação de serviços aos cidadãos*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016.

GOMES, E. L.; NAKATANI, M. S. M. A Semiótica como metodologia de pesquisa para a análise da comunicação no turismo: estudo da Marca Turística Espanha. *Marketing & Tourism Review*. v. 4, n. 1, ago. 2019. Belo Horizonte, 2019.

- GRACINDO, R. V.; KENSKY, V. M. Redes e educação: um recorte político. In: FRANCO, M. E. D. P.; MOROSINI, M. C.; (orgs). *Redes acadêmicas e produção do conhecimento em educação superior*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001.
- GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. São Paulo: *RAE-eletrônica*, v. 6, nº 1, Art 9, Jan./Jun. 2007.
- HENRICH, J. A. et al. Governo e administração pública. In: OLIVEIRA, A. G. DE O.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. (org.). *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*. Curitiba: UTFPR, 2016.
- HENDERSON, M. T.; CHURI, S. *The trust revolution: how the digitization of trust will revolutionize business and government*. Cambridge University Press, 2019.
- HIMANEN, P. Desafios globais da sociedade de informação. In: CASTELLS, M.; CARDOSO, G. (orgs). *A sociedade em rede: do conhecimento à ação política*. Portugal: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 2006.
- HODGSON, G. M. *Economia e instituições – manifesto por uma economia institucionalista moderna*. Oeiras: Celta Editora, 1994.
- HOFFMANN, R. *Estatística para economistas*. 4ª ed. São Paulo: Thomson, 2006.
- HUBERMAN, L. *História da riqueza do homem*. Tradução de Waltensir Dutra. 22ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: LTC, [1959] 2010.
- IBGE. Diretoria de Pesquisas – DPE. Coordenação de Contas Nacionais – CONAC. *Sistema de Contas Nacionais – Brasil. Referência 2010. Nota Metodológica nº 05. Versão 3 – Janeiro de 2015*.
- _____. Coordenação de Contas Nacionais. *Contas nacionais trimestrais: ano de referência 2010*. 3ª ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, [1936] 1996.
- KON, A. *Economia dos serviços: teoria e evolução no Brasil*. Inclui uma análise sobre o impacto do setor de serviços no desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, [1962] 1998.
- LANGE, O. O objeto e método da economia. *Review of Economic Studies*, v. 13, 1945, p. 19-32. In.: *Clássicos de literatura econômica*. Rio De Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- LIMA JUNIOR, H. M. Desenvolvimento autônomo e crise estrutural do capitalismo no século XXI. *Desenvolvimento em debate (INCT/PPED)*, v. 8, n. 3, p. 119-137, 2020.

MACEDO-SOARES, T. D. L. V. A. de. Ensuring dynamic strategic fit of firms that compete globally in alliances and networks: proposing the global SNA - strategic network analysis? Framework. *Revista de Administração Pública* (Impresso), v. 45, p. 67-105, 2011.

MACKAAY, E.; ROUSSEAU, S. *Análise econômica do direito*. Tradução de Tachel Sztajn. São Paulo: Atlas, 2015.

MARSHALL, A. *Princípios de economia*. Tratado introdutório. Volume I. Tradução Revista de Rômulo Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MATIAS, J. L. N.; ARRUDA, R. J. B. B. A. de. Custos de transação como uma metapolítica pública. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1 p. 275-291, 2019.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil. *Revista do Serviço Público* (Brasília), Brasília, v. 56, n.4, p. 449-464, 2005.

MELLO, J. M. C. de. *O capitalismo tardio*. 11ª edição. São Paulo: Editora UNESP; Campinas: FACAMP, [1982] 2009.

MEZA, M. L. F. G. DE; MORATTA, N. G.; GROSCHUPF, S. L. B. Governança Pública. In.: OLIVEIRA, A. G. DE O.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. (org.). *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*. Curitiba: UTFPR, 2016.

MICKLETHWAIT, J.; WOOLDRIDGE, A. *A quarta revolução: a corrida global para reinventar o Estado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

MIGUEL, L. A. P. *A semiótica do compartilhamento do conhecimento tácito em uma organização cooperativa: uma perspectiva integradora*. 2010. 270 f. Tese (Doutorado) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas. Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2010.

MIRA, E. C. O desenvolvimento econômico além do mainstream: institucionalismo e outras perspectivas. In: 2ª CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO CODE/IPEA 2011, 2011, Brasília. 2ª Conferência do Desenvolvimento, 2011. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area4/area4-artigo15.pdf> Acesso em 11 dez 2021.

_____. Gestão de custos de transação: o planejamento anual de compras da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). In: X CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2017, Brasília. X CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2017.

MITCHELL, W. C. *Business cycles: the problem and its setting*. National Bureau of Economic Research, New York, 1927.

NOGUEIRA, G. *et al.* Contratualizar resultados no setor público: histórico de implementação e a experiência no estado do Rio Grande do Norte. In: MARINI, C; MARTINS, H. F.; E VILHENA,

R. (org). *Governança em ação*. v. 7. Práticas inovadoras para melhores resultados na administração pública. PUBLIX, Brasília, 2017.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. Economic performance through time. *The American Economic Review*. v. 84, nº 3 (Jun. 1994), p. 359-368.

_____. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

_____. Institutions and the performance of economies over time. In: MÉNARD, C; SHIRLEY, M.M. (org). *Handbook of new institutional economics*, p. 21-30. Springer, 2008.

_____. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NORTH, D.C.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B.R. *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. New York: Cambridge University Press, 2009.

NUNES, A. M. Reflexão teórica comparada sobre modelos de Gestão Pública. *Revista Brasileira de Administração Política*, 11(1), p. 115, 2020.

OSTROM, E. Doing institutional analysis digging deeper than markets and hierarchies. In: MÉNARD, C; SHIRLEY, M.M. (org). *Handbook of new institutional economics*, p. 819-848. Springer, 2008.

PALUDO, A. C.; PUTZ, R. B. Z.; FARAH JUNIOR, M. F. Governança Corporativa. In: OLIVEIRA, A. G. DE O.; PISA, B. J.; AUGUSTINHO, S. M. (org.). *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*. Curitiba: UTFPR, 2016.

PEREIRA, L. C. B. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Caderno 1. Brasília - DF / 1997. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf> Acesso em 22 set. 21.

_____. Depois do capitalismo financeiro-rentista, mudança estrutural à vista? *Novos Estudos*. CEBRAP. São Paulo. v. 36.01, p. 137-151. Março 2017.

PETERS, B. G. O que é governança? *Revista do Tribunal de Contas da União*. Ano 45. v. 127. Maio/Agosto 2013. Brasília: TCU, 2013.

PIGOU, A. C. *The economics of welfare*. 4ª ed. London: Macmillan, 1932.

POLANYI, K. *A grande transformação*. As origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, [1944], 2000.

- _____. *A subsistência do homem e ensaios correlatos*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012
- PRESCOTT, E. C. Business cycle research: methods and problems. Working paper 590. Revised October 1998. *Federal reserve bank of Minneapolis*. Research Department. 1998. Disponível em: <<https://www.minneapolisfed.org/research/wp/wp590.pdf>> Acesso em 15 maio 2022.
- PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- REIS, M. C. DOS; FERNEDA, E.; ALMEIDA, C. C. Métodos de análise semiótica: possibilidades de aplicação na Ciência da Informação. *Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação*, São Paulo, v. 16, p. 1-30, 2020.
- RIBEIRO, L. C. S. *et al.* Padrões de crescimento econômico dos municípios do MATOPIBA. *Revista de economia e sociologia rural*, v. 58, p. 1-17, 2020.
- RUESCHEMEYER, D.; EVANS, P. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In.: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (editores). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- RIFKIN, J. *A era do acesso: a transição de mercados convencionais para networks e o nascimento de uma nova economia*. Tradução de Maria Lucia G. L. Rosa. São Paulo: MAKRON BOOKS, 2001.
- _____. *Sociedade com custo marginal zero: a internet das coisas, os bens comuns colaborativos e o eclipse do capitalismo*. São Paulo: M. Books, 2016.
- SANTOS, T. dos. *A pandemia do COVID-19 no Brasil e seus reflexos na economia compartilhada*. 2021. 67 f. Dissertação (Mestrado em Linguagens, Mídia e Arte) – Programa de Pós-Graduação em Linguagens, Mídia e Arte, Centro de Linguagem e Comunicação, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2021.
- SCHMITZ E.L. *et al.* Filosofia e marco conceitual: estruturando coletivamente a sistematização da assistência de enfermagem. *Revista Gaúcha de Enfermagem*, v. 37, 2016.
- SCHMIDT, R. de H. *Vantagem competitiva que cresce em árvore: um estudo sobre integração vertical na cadeia de papel e celulose do Brasil*. 2017. 106 f. Dissertação (Mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Mestrado Executivo Em Gestão Empresarial. Fundação Getúlio Vargas, 2017
- SCHOR, J. Debatendo a economia do compartilhamento. In: ZANATTA, R. A. F.; PAULA, P. C. B. de; KIRA, B. (orgs). *Economias do compartilhamento e o direito*. Curitiba: Juruá, 2017.
- SHACKLE, G. L. S. *The years of high theory*. Invention and Tradition in Economic Thought 1926-1939. Londres: Cambridge University Press, 1967.

SMITH, A. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, [1776] 1996.

SCORALICH, D. da S. *Política de transferência de renda no governo Lula: faces da nova ofensiva neoliberal*. 2011. 99 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Sociais, História e Filosofia, 2011.

SEARLE, J. R. What is an institution? *Journal of Institutional Economics*. v. 1: 1, p. 1–22. 2005. Disponível em <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-institutional-economics/article/abs/what-is-an-institution/3675101CE15BE2A7681CD5783C01F6D0> Acesso em 05 fev. 22.

SILVA, M. A. DE B.; SILVEIRA, M. de P. A participação privada nas políticas públicas (concessões, parcerias público-privadas e organizações da sociedade civil de interesse público. In: MENDES, G.; PAIVA, P. *Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVESTRE, H. C. *A (nova) governança pública*. Brasília: Enap, 2019.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In.: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (editores). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SOARES DA SILVA, L. *Organizações que atuam no modelo de economia compartilhada: pesquisa exploratória sobre os conceitos e práticas*. 2020. 343 f. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário FEI. Mestrado em Administração. São Paulo, 2020.

SRAFFA, P. *As leis dos rendimentos sob condições de concorrência*. In: IPEA/INPES. *Clássicos da Literatura Econômica*. Rio de Janeiro: IPEA [1926] 1988.

TÉBOUL, J. *A era dos serviços: uma abordagem ao gerenciamento*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público* (Online), 2019.

TIGRE, P. B. Paradigmas tecnológicos e teorias econômicas da firma. *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas, SP, v. 4, n. 1, p. 187–223, 2009. DOI: 10.20396/rbi.v4i1.8648911. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648911>. Acesso em: 16 maio 2022.

TITO, K. C. *Marca do distribuidor (private label) e a defesa do consumidor*. 2015. 101 f. Dissertação (Mestrado) – Ciências Jurídico-Empresariais-Menção em Direito Empresarial – Faculdade de Direito de Coimbra, 2015.

VEBLEN, T. Why is economics not an evolutionary science. *The Quarterly Journal of Economics*. July, 1898a. Disponível em https://www.jstor.org/stable/1882952?seq=1#metadata_info_tab_contents Acesso em 05 fev. 2022

_____. O instinto para o artesanato e a aversão ao trabalho em geral. *OIKOS*. Revista de economia heterodoxa. nº 8, ano VI, [1898b] 2007.

_____. *Teoría de la clase ociosa*. Madri: Ediciones Elaleph, [1899] 2000.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. de S. *Governança, gestão de riscos e integridade*. Brasília: Enap, 2019.

WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, J., Ed. *Ajuste da América Latina: how much has happened?* Institute for International Economics, Washington, p. 7-20. 1990.

WILLIAMSON, O. E. A Comparison of alternative approaches to economic organization. *Journal of institutional and theoretical economics*. 146. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1990, p. 61-71.

_____. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, v. XXXVIII (september 2000). p. 595-613.

_____. The theory of the firm as governance structure: from choice to contract. *Journal of Economic Perspectives* – v. 16, nº 3—summer 2002— p. 171-195.

_____. The economics of governance. *American Economic Review*. February 2005.

_____. *As instituições econômicas do capitalismo: firmas, mercados, relações contratuais*. São Paulo: Pezco Editora, 2012.

ZAMBELLO, A. V. et al. *Metodologia da pesquisa e do trabalho científico*. Mazucato, T. (org.). Penápolis: FUNEPE, 2018.

ZANATTA, R. A. F.; PAULA, P. C. B. DE; KIRA, B. Inovações regulatórias no transporte individual: o que há de novo nas megacidades após o Uber? In: ZANATTA, R. A. F.; PAULA, P. C. B. DE; KIRA, B. (orgs). *Economias do compartilhamento e o direito*. Curitiba: Juruá, 2017.

ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN. (orgs.). *Direito e economia*. Análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ENAP

Cadernos

Caderno nº 128



Coleção: Cátedras 2021

