

EFICIÊNCIA DE UMA EMPRESA DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM FACE DO ADVENTO DA AGÊNCIA REGULADORA SOB A ÓTICA DA ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Alba Valéria Moraes Amaral Rocha

Mestre em Controladoria e Contabilidade – FEA USP
Rua Simão Álvares 527 ap. 41 São Paulo – SP
alba-valeria@uol.com.br
(11) 7675-3797

Reinaldo Guerreiro

Departamento de Controladoria e Contabilidade – FEA USP
Av. Prof. Luciano Gualberto, 908 São Paulo - SP
reiguerr@usp.br
(11) 3091-6001

RESUMO

Os setores de infraestrutura exigem investimentos intensivos de capital envolvendo significativos custos irrecuperáveis (*sunk costs*), entre outras características específicas que os tornam pouco atraentes aos investimentos privados. No entanto, nas últimas décadas o ambiente institucional tem sofrido mudanças, entre as quais se destaca a provocada pelo advento da regulação. O presente trabalho se desenvolve em torno do tema da eficiência dos serviços públicos. A partir do recorte dos serviços operacionais de reparo das redes de água e esgoto, busca-se verificar se o advento da agência reguladora provocou impacto no nível de eficiência dos mesmos. Para tanto, parte-se da premissa que as características da transação em foco estão alinhadas com a abordagem da Economia dos Custos de Transação (Williamson, 1985), constructo que tem como elementos-chave os pressupostos comportamentais da racionalidade limitada e do oportunismo, e como principal atributo a presença de ativos específicos. A transação, unidade básica de análise, é consubstanciada pelo contrato. Assim, utilizando como campo uma empresa de serviços de saneamento básico e tendo em mãos um contrato cujo objeto envolve ativos específicos, busca-se, sob a lógica da eficiência preconizada por Williamson (1985) - a de que um melhor alinhamento entre as características das transações, dos agentes e das leis deve reduzir os custos de transação - partiu-se para a pesquisa; que foi pautada, principalmente, a partir de entrevistas semi-estruturadas, e subsidiariamente pela análise do contrato. Conclui-se que a agência pode provocar um incremento nos custos da execução do contrato, mas não interfere nos custos *ex ante* e *ex post*.

Palavras-chave: Custos de transação; eficiência de serviços públicos; agência reguladora; contratos.

Área temática: Controladoria de Contabilidade Gerencial

1. INTRODUÇÃO

Os setores de infraestrutura apresentam características econômicas específicas, que os tornam pouco atraentes aos investimentos privados: (i) exigência de investimentos intensivos de capital envolvendo significativos custos irre recuperáveis (sunk costs); (ii) longo prazo de maturação para a execução dos projetos e (iii) sujeição à obrigação jurídica de fornecimento, por se constituírem como serviços públicos, e portanto gerarem importantes externalidades (Pires e Piccinini, 1999). Nas últimas décadas o ambiente institucional tem sofrido mudanças importantes, entre as quais se destacam a regulação e a presença de prestadores de serviços privados, o que significa mais incerteza.

A especificidade dos ativos cria riscos e a incerteza dificulta os investimentos. Esta última se traduz em contratos incompletos, em linha com a abordagem da Economia dos Custos de Transação, a ECT. A interação da regulação com os investimentos, com a especificidade dos ativos, os riscos e a incerteza, determina se um regime regulatório criará uma estrutura de governança que facilitará suficientemente os investimentos. Por sua vez, a interação entre a incompletude contratual, o oportunismo e a especificidade dos ativos cria riscos contratuais *ex post* que requerem salvaguardas caras. Consequentemente, os custos de empreender uma transação particular consistem nos custos diretos de planejar, monitorar e executar o contrato, bem como nos custos de riscos contratuais *ex post* (SPANJER, 2009). Isto posto, nossa questão de pesquisa é: sob a ótica da Economia dos Custos de Transação, quais foram os efeitos provocados pelo advento da agência reguladora sobre o nível de eficiência dos serviços prestados pela organização analisada?

Parte-se da premissa geral de que as características da transação analisada estão alinhadas com a abordagem da ECT. O objetivo é buscar evidências dos efeitos já provocados pela agência reguladora sobre os serviços prestados. O campo da pesquisa é uma empresa de saneamento básico, doravante denominada Organização. A pesquisa se faz relevante pela importância desse setor para o desenvolvimento econômico e social de qualquer nação moderna, pela abordagem da regulação, tema ainda incipiente nos trabalhos da área de controladoria e contabilidade; e pela tentativa de corroborar a aplicabilidade de um constructo relativamente novo nessa área. Ao realizar esse esforço, a pesquisa busca capturar o perfil da interação que começa a se desenhar entre órgão regulador e organização regulada sob a ótica de eficiência da ECT. Para tanto, foram estabelecidos dois recortes: no nível das transações e no nível geográfico.

As análises focaram as transações representadas pelos contratos firmados entre a Organização e empresas de engenharia contratadas para executar os serviços operacionais dos sistemas de água e esgoto na região metropolitana da cidade de São Paulo, que abrange, além da capital, outros 38 municípios localizados no seu entorno. Foi adotado o recorte sobre a eficiência dos serviços operacionais pela sua importância para o usuário final tanto individualmente, dentro dos limites de sua residência, quanto socialmente, enquanto município, pois a sua execução possui intersecções com outros serviços de infraestrutura, impactando a organização da cidade. O outro fator para a escolha foi o elevado nível de terceirização desses serviços.

Acredita-se que esse modelo de contratação apresenta atributos suficientes para ser utilizado como verificação empírica da proposição de Williamson (1985), pois de um lado a parte contratante destina um grande volume de recursos financeiros a uma 'única' empresa; qual seja, a vencedora da licitação; e por outro, a empresa vencedora precisa fazer um investimento inicial alto para dar conta da execução de toda a vasta gama de serviços contratados, e para isso necessita de uma grande mobilização tanto de recursos humanos quanto materiais. No âmago desta relação contratual estão os ativos 'específicos'. Assim, tem-se configurada uma contratação de dependência mútua. No capítulo 2 apresentamos a base teórica que apoia este trabalho. O capítulo 3 aborda rapidamente a Economia da Regulação e a

regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. Apresenta-se no capítulo 4 a metodologia e os resultados da pesquisa empírica, e no capítulo 5 tecemos as considerações finais.

2. INSTITUIÇÕES, ORGANIZAÇÕES E CONTRATOS

Os custos de transacionar surgem porque: (i) a informação tem custo e é sustentada de maneira assimétrica pelas partes na troca; (ii) a mensuração das múltiplas dimensões valoráveis das mercadorias ou serviços trocados ou da performance dos agentes tem custo e (iii) a execução dos acordos tem custo. No modelo de mercado competitivo, quando há custos de transação significativos, as instituições serão desenhadas para induzir os atores a adquirir as informações essenciais que os conduzirão para os modelos corretos. No entanto, no mundo real indivíduos atuam tipicamente sobre informações incompletas. Além disso, as instituições não são necessariamente criadas para ser eficientes socialmente; no mínimo regras formais são criadas para servir aos interesses daqueles com poder de barganha para criar outras. Num mundo com custos de transação zero, as forças de barganha não afetam a eficiência dos resultados, o que não ocorre num mundo com custos de transação positivos. Assim, o dispêndio para obter informação é a chave dos custos de transação, que consistem nos custos de medir os atributos valoráveis do objeto trocado, e de proteger os direitos e policiamento de acordos de execução. Esses custos são a fonte das instituições sociais, políticas e econômicas (NORTH, 1990).

2.1 A Economia dos Custos de Transação

A Teoria da Economia dos Custos de Transação (ECT) se propõe a avançar na proposição de que o principal problema da organização econômica, portanto o seu maior objetivo, é economizar em custos de transação, e o grau de sucesso em atingi-lo guarda relação intrínseca com a eficiência organizacional. A ECT examina comparativamente os custos de planejar, negociar, redigir (*ex ante*); e adaptar, monitorar e salvaguardar (*ex-post*) um acordo sobre estruturas de governança alternativas. Nesse contexto, a questão central é: quais são as principais dimensões com respeito às quais as transações diferem? A hipótese norteadora da questão é que as transações possuem atributos que as diferenciam, os quais direcionam a firma para desenvolver a estrutura de governança que melhor se alinhe a eles a fim de que os custos de transação sejam minimizados. A eficiência, portanto, depende do alinhamento entre os atributos das transações e as estruturas de governança, as quais diferem em termos de custos e competências (WILLIAMSON, 1985; ALCHIAN, 1988; GORRINGE, 1987; ARGYRES e LIEBESKIND, 1999; BAJARI e TADELIS, 2001; MARINO, 2005).

Pressupostos Comportamentais: Racionalidade Limitada e Oportunismo

Os contratos complexos envolvem altos custos de elaboração e monitoramento porque os agentes humanos estão sujeitos à racionalidade limitada e pelo menos alguns agem de maneira oportunista. Assim, a contratação é inevitavelmente incompleta (WILLIAMSON, 1985). Segundo Siffert Filho (1996), para garantir a execução dos contratos os agentes organizam sistemas de fiscalização que incluem punições, as quais funcionam como ‘incentivos’ para que as normas sejam respeitadas. A eficácia de um sistema de fiscalização depende da sua capacidade de minimizar a violação das regras estabelecidas no contrato. Portanto, um sistema ótimo teria que fazer um cotejo entre os seus custos e o custo das fraudes ou violações contratuais que ele estima reduzir.

Dimensões do Constructo: Especificidade dos Ativos

A ECT propõe três dimensões como direcionadoras dos riscos de contratação: especificidade dos ativos, incerteza e frequência. A ideia é que a análise desses fatores permitirá qualificar e explicar as diferenças entre as transações. Entre eles o mais importante é o primeiro. Segundo Gorringer (1987), na presença de ativos específicos a natureza do *tradeoff*

varia sistematicamente conforme a estrutura de governança à qual está submetida. Na ausência de especificidade de ativos, ambas as partes podem sair do contrato a baixo custo.

Assumindo-se que os contratos sejam executados até o final, uma transação que envolva ativos específicos permitirá economizar custos, mas, ao mesmo tempo, envolverá alto grau de risco na medida em que esses ativos não poderão ser redistribuídos sem sacrifício de valor produtivo caso os contratos sejam interrompidos prematuramente. Ativos com alto grau de especificidade apresentam pouco espaço para uso alternativo, portanto sua implantação incorre em custos irrecuperáveis (*sunk costs*). Um meio para cobri-los seria a geração de ‘quase-rendas’, que é o excesso sobre o retorno necessário para manter o fluxo do serviço corrente de recursos (ALCHIAN, 1988), ou seja, o excedente gerado com relação ao retorno que poderia gerar o melhor uso alternativo desse ativo. No entanto, esse excedente poderá levar as partes a querer expropriar a renda extra que caberia à contraparte em benefício próprio, efeito conhecido na literatura econômica como *hold up*. As partes ficam então ‘trancadas’ numa relação bilateral (efeito *lock-in*), e devem desenhar os contratos de modo a criar mecanismos para minimizar a exposição ao risco de expropriação pela contraparte (PEDROSO, 2008).

Dimensões do Constructo: Incerteza

Os problemas de interesse da organização econômica surgem somente em conjuntura de incerteza: o problema econômico da sociedade é principalmente uma questão de adaptação às mudanças, segundo as circunstâncias particulares de tempo e lugar (HAYEK, 1945). Knight (2002) delineou a distinção entre a incerteza mensurável e a imensurável, e para preservá-la utilizou o termo ‘risco’ para designar a primeira.

A influência da incerteza sobre a organização econômica é condicional. Desde que novas relações comerciais sejam facilmente arranjadas, a continuidade tem pouco valor, e a incerteza comportamental é irrelevante (WILLIAMSON, 1985). Importantes fatores de incerteza ambiental para o setor de água são o clima, o desenvolvimento econômico da região, a variação da população futura ou sua qualidade, e o *gap* entre população média e população permanente (SHIRLEY e MÈNARD, 1999, apud MÈNARD e SAUSSIÈR, 2000).

Dimensões do Constructo: Frequência

Investimentos em técnicas de produção especializadas cujos custos poderiam ser cobertos em um mercado grande podem não ser num mercado pequeno. O pressuposto básico é: estruturas de governança especializadas são mais sintonizadas com as necessidades de governança de transações não padronizadas. Mas essas estruturas têm alto custo, e a questão é se eles podem ser justificados. Isso varia com os benefícios por um lado, e com o nível de utilização por outro. O custo de uma estrutura de governança especializada será coberto mais facilmente para grandes transações de tipo recorrente. Aqui a frequência das transações é uma dimensão relevante. Quando ela é baixa, mas as necessidades de nuance em governança são grandes, é sugerida a possibilidade de agregar as demandas de transações similares, mas independentes (WILLIAMSON, 1985).

3. ECONOMIA DA REGULAÇÃO

Segundo as teorias político-econômicas modernas, a regulação de mercados é um tipo de intervenção pública na economia. As políticas regulatórias têm como objetivo corrigir vários tipos de ‘falhas de mercado’ (MAJONE, 2006). Nos setores de infraestrutura essas falhas estão associadas principalmente ao conceito de monopólio natural, segundo o qual para uma determinada dimensão da demanda só há espaço para uma única firma produzir em condições de eficiência, e ao conceito de ativos específicos, que, devido aos elevados custos irrecuperáveis, não possuem um mercado secundário, portanto os investimentos embutem maiores riscos e incerteza (SALGADO e SEROA DA MOTTA, 2005).

As operações podem ser vistas como sendo regidas por contratos entre o provedor e clientes individuais, cujo conteúdo e interpretação são regidos por outro nível coletivo de contrato entre o prestador e o agente. Nessa linha de raciocínio a regulação pode ser vista como um contrato implícito entre empresa regulada e agência reguladora. Sob a perspectiva de contratos administrados, as políticas de regulação podem ser vistas por uma lógica de eficiência. Quando a transação envolve ativos específicos ela requer, por parte dos concorrentes, altos investimentos iniciais em estruturas que podem envolver recursos humanos e equipamentos específicos, para os quais uma revenda secundária é muito restrita. Portanto, sua oferta dependerá, em parte, das expectativas quanto à disponibilidade futura de mercado. Estas expectativas, por sua vez, devem ser influenciadas pela existência de restrições sobre a capacidade dos consumidores para sair. O investimento pode, no entanto, revelar-se um sério erro de cálculo e o vencedor pode achar que não é possível sequer cobrir os custos fixos. Então, o encerramento seria mais barato do que a continuação. Para a empresa produtora, aumentar a proteção do seu direito de servir tornará o contrato mais atrativo, mas em contrapartida ela se tornará menos atraente para os consumidores a serem servidos. Assim, uma maior proteção do direito dos consumidores será valorizada pelos mesmos e tratada como um custo adicional pela empresa produtora. Desse modo, o agente regulador deve determinar a proteção adequada tanto para o direito de servir quanto para o de ser servido (GOLDBERG, 1974).

3.1 Aspectos da Regulação dos Setores de Infraestrutura no Brasil

Nas décadas de 1980 e 1990, em decorrência da crise financeira enfrentada pelo país, a capacidade do Estado de alocar recursos na expansão e manutenção da infraestrutura sofreu enorme declínio, o que impactou consideravelmente a qualidade desses serviços, com reflexos na produtividade e eficiência do sistema econômico (RIGOLON, 1996). Em 1995 o governo federal propôs um amplo programa de reformas, dentre as quais a descentralização vertical dos serviços públicos da esfera federal para os níveis estadual e municipal, e o fortalecimento do núcleo do Estado responsável pela formulação e coordenação das políticas públicas e pelas novas funções de regulação (PACHECO, 2006).

A regulação dos serviços de saneamento básico foi desenhada dentro do contexto da Lei Federal 11.445/07, que estabelece diretrizes nacionais para esse setor. A Arsesp, Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo, é uma autarquia vinculada à Secretaria de Saneamento e Energia. Foi criada pela Lei Complementar 1.025 e regulamentada pelo Decreto 52.455, ambos datados de 07/12/2007.

4 A PESQUISA EMPÍRICA

A Organização é uma empresa brasileira de economia mista e capital aberto, cujo principal acionista é o governo do estado de São Paulo. Foi constituída pela lei 119/73, e tem como atribuições planejar, executar e operar sistemas de água, esgotos e efluentes industriais. Até dezembro/2010 atuava, por meio de contrato de concessão, em 368 dos 645 municípios paulistas, além de fornecer água no atacado para outros seis, totalizando um atendimento direto para aproximadamente 26 milhões de pessoas.

4.1 Metodologia

Os dados sobre o mundo social são construídos nos processos de comunicação, sendo o texto o meio mais comum de obtê-los, o qual pode ser gerado de modo formal, com regras e especialistas, ou informal, no qual o impulso momentâneo prepondera sobre as regras de competência (Bauer & Gaskell, 2008). A presente pesquisa utiliza ambos, na forma de contratos e entrevistas.

Os contratos analisados estão estruturados sob o conceito *Global Sourcing*, modelo implementado na Organização em 2003, cujo objeto é a prestação de serviços operacionais de manutenção dos sistemas de distribuição de água e coleta de esgoto. Trata-se de um contrato ‘guarda-chuva’ que contempla todos os serviços operacionais associados aos principais ativos dos sistemas de distribuição e coleta. Antes do advento desse modelo, esses serviços eram contratados separadamente e de modo pulverizado. Assim, o *Global Sourcing* padronizou a prestação desses serviços provendo um nível mínimo de qualidade e segurança, e conseqüentemente demandou um grande esforço organizacional no sentido de melhorar e coordenar os sistemas de informação.

Com o recorte adotado, a eficiência aqui analisada se refere estritamente à eficiência da prestação dos serviços operacionais de água e esgoto formatada por esse contrato. Os atributos da transação analisada se aproximam bastante dos atributos da transação teorizada por Williamson (1985), quais sejam: (i) trata-se de uma transação bilateral *lock-in*, em que o grande volume de recursos financeiros direcionados para uma única empresa indica que a contratante fica na dependência da execução do contrato pela contratada; por outro lado a última também deve arcar com um investimento inicial alto, pois a execução dos serviços contratados demanda grande mobilização em termos de recursos humanos e materiais; (ii) essa transação se torna crítica devido à especificidade dos ativos envolvidos: as estruturas de água e esgoto localizadas, em grande parte, no subsolo; (iii) há potenciais ganhos de escala decorrentes dos atributos da transação, os quais, durante a execução do contrato, podem ser apropriados tanto por uma quanto pela outra parte.

Emitido o contrato e assinada a Autorização de Serviços, passa-se à fase do monitoramento de sua execução (custos *ex post*). Aqui destacam-se dois níveis de responsabilidade: (i) o grupo responsável por administrar o contrato legalmente e intervir na sua execução se julgar necessário, o qual é formado pelo Superintendente, gerente do Departamento de Serviços e gerente de operação da área requisitante; (ii) o grupo responsável pela fiscalização dos serviços contratados, formado pelos empregados que trabalham em campo coletando as informações sobre a execução dos serviços e pelos empregados internos que as consolidam, gerando dados para a emissão de relatórios gerenciais e *inputs* para as áreas administrativas: orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e almoxarifados. O primeiro grupo, formado por 36 gestores, se constitui na população das entrevistas, a qual é completada pelo Diretor Metropolitano, representante da Alta Administração responsável pelas Unidades de Negócio de distribuição de água e coleta de esgoto na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Da população total foram entrevistados 18 gestores no período de 29 de abril a 30 de maio de 2011, os quais são apresentados no quadro a seguir.

Quadro 1: *Corpus* - Gestores Entrevistados

Gestor	Localização / Escopo	No Cargo desde	Na Organização desde
Vila Prudente	São Paulo capital	2007	1997
Osasco	Região Metropolitana	2007	1997
Vila Mariana	São Paulo capital	2005	1992
São Bernardo do Campo	Região Metropolitana	2005	1992
Sé	São Paulo capital	2004	1994
São Matheus	São Paulo capital	2000	1992
Franco da Rocha, Fancisco Morato e Cajamar	Região Metropolitana	1980	1980
Pirituba	São Paulo capital	Abril/2011,	1998
Penha	São Paulo capital	2007	1988
Suzano, Itaquaquecetuba, F. de Vasconcelos Poá).	Região Metropolitana	2000	1992
Departamento Operacional – UN ¹ Centro	Centro expandido da capital	2004	1977
Departamento Operacional – UN Leste	Extremo leste da capital e municípios a leste Região Metropolitana	2000	1976
Departamento Operacional – UN Sul	Idem para a região sul	2007	1992
Departamento Operacional – UN Norte	Idem para a região norte	Outubro/2010,	1992
Superintendente – UN Centro	Idem Departamento - Centro	2004	1986
Superintendente – UN Leste	Idem Departamento - Leste	Abril/2011	1988
Superintendente – UN Sul	Idem Departamento - Sul	2007	1992
Diretor – Região Metropolitana de SP	Região Metropolitana de SP	2004	1983

¹ Unidade de Negócio

Princípio para a Coleta de Dados Qualitativos Através de Entrevistas

Bauer e Gaskell (2008) propõem a construção de um *corpus* como um princípio alternativo à amostragem estatística aleatória para a coleta de dados em pesquisa social empírica. Segundo os autores, um *corpus* trilha um caminho intermediário entre a contagem de uma população e a seleção conveniente, e não viola o princípio da prestação de contas pública da pesquisa, pois, ainda que estruturalmente diferente da amostragem, lhe é funcionalmente equivalente. Ao lado do grupo de entrevistados, o segundo elemento que alicerça a construção do *corpus* são as perguntas direcionadoras, que totalizam 25. No entanto, para a finalidade desse trabalho, apresentamos apenas as mais diretamente relacionadas à questão de pesquisa.

Tabela 1: Perguntas Direcionadoras

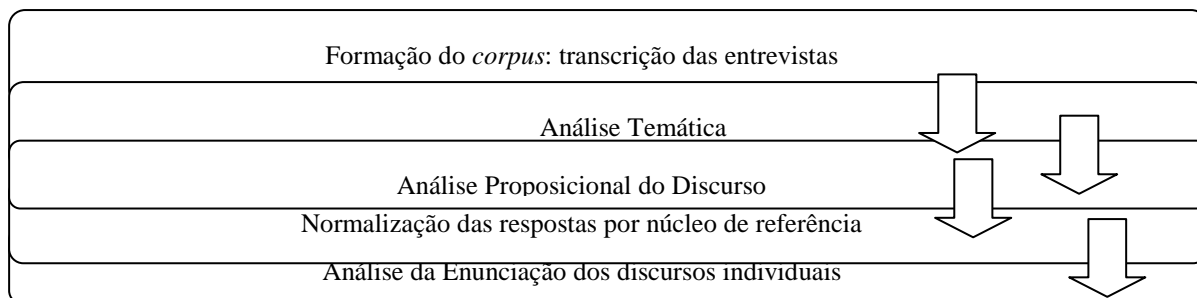
- 1) Quais os fatores que impactam diretamente, aumentando ou diminuído, a eficiência operacional?
- 2) Quais são os riscos que permeiam a relação contratual Organização x contratada?
- 3) No contrato *Global Sourcing* a relação entre as partes é equilibrada ou uma parte ganha mais do que a outra?
- 4) O contrato do *Global Sourcing* contribuiu para melhorar a eficiência operacional? Em que aspectos?
- 5) Onde estão os custos mais relevantes do *Global Sourcing*? No planejamento ou no monitoramento?
- 6) As cláusulas contratuais referentes às penalidades às contratadas são efetivas?
- 7) Fale sobre os mecanismos de monitoramento da execução dos serviços: sua efetividade e relação com a eficiência.
- 8) A coordenação interna das atividades de monitoramento da execução dos contratos é adequada?
- 9) O advento da Arsesp trouxe alguma mudança para o contrato do *Global Sourcing*?
- 10) O advento da Arsesp provocou algum impacto nos custos *ex ante* do contrato do *Global Sourcing*?
- 11) O advento da Arsesp provocou algum impacto nos custos e *ex post* do contrato *Global Sourcing*?
- 12) O advento da Arsesp provocou algum impacto nos custos de execução do contrato *Global Sourcing*?
- 13) O advento da Arsesp provocou algum impacto no nível de eficiência dos serviços operacionais?

Fonte: Elaboração Própria

Tratamento Analítico dos Dados

Um *corpus* de texto é a representação e a expressão de uma comunidade. Sob esta luz, o resultado de uma Análise de Conteúdo, doravante denominada AC, é a variável dependente a ser explicada. Textos contêm registros de eventos, valores, regras, e traços do conflito e do argumento; e a AC nos permite reconstruir indicadores e cosmovisões, valores, atitudes, opiniões, preconceitos e estereótipos. Sua validade deve ser julgada não contra uma ‘leitura verdadeira’ do texto, mas em termos de congruência com o objetivo de pesquisa (BAUER e GASKELL, 2008). A Figura 1 sintetiza o tratamento analítico dos dados coletados por meio das entrevistas, o qual é detalhado na sequência.

Figura 1. Organização da Análise



Fonte: Elaboração Própria

O *Corpus* se constitui por texto com 124.400 palavras elaborado a partir da transcrição das 18 entrevistas que constituem as unidades físicas de dados, e totalizam 17 horas e 44 minutos de gravação. A Análise Temática ou categorização das perguntas recorta transversalmente o conjunto das entrevistas. Por meio dela chegou-se a três temas e nove subtemas, dos quais apresentamos nesse trabalho os mais diretamente relacionados à questão de pesquisa. São eles:

1. *A Organização sob o Prisma da ECT:*
 - a. Eficiência Operacional e Econômica;
 - b. Contrato *Global Sourcing* x Eficiência Operacional;
 - c. Alinhamento das Estruturas Internas de Governança.
2. *A Organização e o Macro Ambiente Institucional;*
 - a. *Global Sourcing* x Arsesp;
3. *Impacto do Advento da Arsesp*
 - a. Custos de Transação;
 - b. Nível de Eficiência dos Serviços Operacionais.

A Análise Proposicional do Discurso (APD) permite determinar núcleos de referência a partir da divisão do texto em proposições. A finalidade é resolver algumas insuficiências da divisão em categorias. A normalização dos enunciados busca formas afirmativas segundo a combinação sintática mais elementar, ou seja, ator/ação/complemento. Finalmente, a análise da enunciação busca capturar a dinâmica de cada entrevista individualmente. Dentre as várias possibilidades, o presente trabalho utilizou os seguintes elementos (Bardin, 2009):

- i. Análise de rupturas, considerando o aspecto da sequência e do domínio do discurso;
- ii. Análise de elementos atípicos e figuras de retórica dos tipos: (a) recorrência de importância; (b) recorrência de denegação; (c) lapsos; (d) álibi. Essa análise revela aspectos importantes do discurso, como o maior ou menor vínculo do respondente com o tema proposto na pergunta, e a tentativa de prover uma coerência aparente ao discurso.

4.2 Resultados

No momento da pesquisa o contrato *Global Sourcing* estava na sua terceira versão. Esse modelo contratual foi ‘comprado’ de uma consultoria externa, e a primeira licitação ocorreu no final de 2002. As duas revisões do modelo foram feitas internamente com mão-de-obra própria, envolvendo tanto a área operacional quanto áreas de apoio, como a área jurídica. O tempo investido em cada uma delas foi de aproximadamente dois anos. A Tabela 2 apresenta as principais mudanças implementadas nos editais do *Global II* e *Global III*.

Tabela 2: Principais Mudanças Decorrentes das Revisões Contratuais

Cláusula	<i>Global II</i>	<i>Global III</i>
5	Prazo contratual: 210 dias para 24 meses prevendo prorrogação.	De 24 para 12 meses prevendo prorrogação por períodos iguais e sucessivos até o limite legal.
6	Alterado critério para medição dos serviços, passando a incluir também a reposição asfáltica.	Aumentado o percentual de tolerância de serviços amostrados fora das especificações técnicas contratuais de 5% para 10%.
8	Incluído prazo de 30 dias da data de fechamento da medição para apresentar por escrito possíveis inconsistências nas medições realizadas.	Incluído item que vincula a Fiscalização às Medições e Pagamentos, reforçando o objetivo de garantir a qualidade e eficácia requerida para os serviços contratados.
9	Acréscimo da garantia suplementar para Termo de Alteração Contratual em 90 dias.	Acréscimo da garantia suplementar para Termo de Alteração Contratual em 30 dias.
10	Aumento dos prazos médios: (i) serviços de água de 12 para 15 h;(ii) serviços de esgoto de 24 para 36 h.	Aumento dos prazos médios: (i) reparo de vazamentos, (ii) conserto de ramal e de (iii) rede de esgoto para 24, 48 e 60h respectivamente.
14	As classes de materiais A e B foram agrupadas numa só. Incluído o compartilhamento da gestão de materiais entre a Organização e a contratada.	Inclusão da obrigação de divulgar a Visão, Missão e Políticas de Qualidade, Segurança e Saúde do Trabalho, e de Qualidade em Laboratórios e Meio Ambiente.
15	Inclusão de obrigação para a Contratada de comunicar, a cada medição, todos os serviços executados. Inclusão de obrigação de repor ou comprovar aquisição em 30 dias dos materiais fornecidos pela Organização se for constatada a falta desses após o balanço de materiais.	
16	Mudança no critério para revogação automática da autorização para subcontratação de 2 para 9 meses com conceito “insuficiente” na avaliação mensal dos serviços prestados. Supressão da obrigação da subcontratada habilitar os empregados anteriormente ao início dos serviços em curso específico ministrado pelo SENAI.	
17		Inclusão da obrigatoriedade de formalizar alteração ou supressão do objeto contratual.
18	Estabelecimento de faixas de percentuais para aplicação de sanções para serviços executados com tempo de atendimento superior a 200% do prazo	Substituição das fórmulas por valores nominais por parte das sanções.

	contratual.	Inclusão de sanções por: (a) não cumprimento do agendamento ou não iniciar o serviço de pronto atendimento em 1 hora; (b) não cumprimento do tempo máximo; (c) reagendamento pela 3ª vez consecutiva.
	Exclusão do item 'nenhum serviço poderá ultrapassar o limite de 200% do prazo estabelecido no item 10.3.'	
	Alteração das faixas de percentuais para aplicação de sanções para serviços executados com tempo médio mensal acima dos prazos estabelecidos para atendimento.	Alteração das faixas de percentuais para aplicação de sanções para serviços executados com tempo médio mensal acima dos prazos estabelecidos para atendimento. Sanções pecuniárias de 2,1% a 20%.
	Redução da sanção por inadimplência de quaisquer obrigações contratuais.	Inclusão de sanção por dia de atraso por não cumprimento de cronograma de execução estabelecido em ordem de serviço para assentamento de rede de água/esgoto.
	Inclusão de sanção relacionada à ocorrência de reclamações junto ao PROCON.	
	Aumento das faixas com alteração dos percentuais para aplicação de sanções quando for imputado à contratada o conceito "insuficiente" nas avaliações mensais.	Inclusão de sanções por não cumprimento das especificações técnicas atestadas pela Fiscalização.
	Alteração da quantidade de conceito "insuficiente" tolerado, de 3 para 13, para aplicação das seguintes sanções: rescisão contratual e retirada do cadastro da Organização (por 5 anos no Global I e por 2 anos no Global II).	Alteração do cálculo do valor da sanção por inadimplência de quaisquer obrigações contratuais.
	Supressão da multa de 0,05% do valor do contrato pelo não cumprimento de qualquer de suas cláusulas não abrangidas no item 18.1 anterior.	Inclusão de faixas para aplicação de sanções quando imputado o conceito "insuficiente" até o limite de 12 medições processadas.
	Redução da sanção por dia de atraso na entrega da Nota Fiscal: de $0,003 \times Vc$ para $0,000015 \times Vc$.	Inclusão de sanção em caso de rescisão por qualquer hipótese prevista na cláusula 20.
	Inclusão de sanções: por dia de atraso em relação ao prazo final do contrato; pela inexecução total ou parcial do contrato ou violação das normas e procedimentos internos da Organização.	Inclusão de especificidades para os casos de rescisão contratual por inadimplência parcial ou total, e para o caso de não haver rescisão.
20	Supressão do motivo para rescisão por parte da Organização, <i>de serviços ou compras, acarretando modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no parágrafo 1º do artigo 65 da Lei 8666/93.</i>	Inclusão da indicação da responsabilidade pelas multas pecuniárias quando se tratar de Consórcio.
	Inclusão de motivo para rescisão pelo <i>não cumprimento ou o cumprimento irregular do Código de Ética e de Conduta da Organização.</i>	
22	Inclusão de Regulamentação de Preços e Critérios de Medição; Procedimento de Avaliação da Prestação de Serviços; Canteiros e Veículos para Fiscalização; Procedimentos Operacionais de Segurança Em Espaços Confinados e Segurança Em Obras e Serviços Com Escavações.	Inclusão do motivo para rescisão por <i>desatendimento das determinações da Unidade da SABESP que administra este contrato.</i>
	Exclusão de Lista de Materiais Classe A/B.	Inclusão de Relatório Estatístico Mensal e Acumulado de Acidentes do Trabalho de Empresas Contratadas.

4.3 Avaliação dos Resultados

Nessa seção apresenta-se uma conclusão para cada um dos três temas.

Tema 1: A Organização sob o Prisma da ECT

Especificidade dos Ativos

Os serviços operacionais são diretamente relacionados às redes e ligações de água e esgoto, portanto, apresentam a mesma natureza de especificidade. A expectativa era de que as respostas à pergunta sobre os riscos envolvidos na transação tangenciassem esse atributo dos ativos da Organização, o que ocorreu de modo indireto, no sentido da ‘especificidade dos serviços operacionais’ e suas consequências para os ambientes interno e externo.

Frequência

O modelo do *Global Sourcing* demanda uma estrutura especializada de governança, a qual é basicamente voltada para monitorar o contrato e gerar informações sobre a sua execução. Essa estrutura impõe altos custos à Organização. Uma vez que os procedimentos e sistemas de informação são os mesmos, o que pode diferenciar uma área da outra em termos de custos de monitoramento é a capacitação dos seus recursos humanos e a gestão sobre a contratada. Outro fator que poderia influir na redução dos custos de transação, tanto *ex ante* quanto *ex post*, seria a experiência já adquirida pela contratada na execução dos serviços. Experiência e boa reputação se adquirem no decorrer do tempo e reduzem sensivelmente o nível de conflito entre as partes. No entanto, uma vez que as licitações na Organização devem seguir as formalidades da Lei, cujo critério para definição do vencedor é o de menor preço, esse atributo não pode ser levado em conta no momento da definição do vencedor.

Incerteza

O clima é o fator que exerce impacto mais direto sobre os serviços operacionais, pois interfere principalmente nos prazos contratuais. Assim, chuvas fortes que atingem uma região mais desenvolvida economicamente produzem efeitos limitados, ao passo que em regiões menos desenvolvidas elas produzem um efeito devastador. Nesse caso, a incerteza ambiental atua reduzindo ou até eliminando os efeitos de uma regulamentação, conforme ilustram os trechos a seguir:

- “[...] Ela pode ter a ver com prazo de atendimento Arsesp, como ela pode ter a ver com a sazonalidade, por exemplo, em época de período muito chuvoso a gente tem muito problema de esgoto. É uma condição típica dessa região.” (P.9, 16/05/2011)

O nível de incerteza da relação contratual é um aspecto amplamente ressaltado pelos entrevistados. Além da incerteza advinda do macroambiente, ou seja, a ocorrência de eventos que não estão previstos no contrato, como novas regulamentações do município que possam interferir diretamente na execução dos serviços, há, sobretudo, a incerteza inerente ao próprio objeto contratual, o atendimento à demanda dos serviços, conforme demonstra o trecho abaixo:

- “[...] Os nossos serviços não são como uma linha de produção de fábrica, [...] uma montadora de computador, em que o empregado sabe que vai entrar de manhã e vai conseguir montar ‘x’ carros ou ‘y’ computadores naquele dia. No serviço operacional eu sei que eu vou entrar de manhã, posso fazer o que eu estou esperando, como posso não terminar nenhum serviço. Depende do que a gente encontrar.” (P.3, 02/05/11)

Indicadores de monitoramento da execução do contrato

São vários e estão estruturados em três blocos: Qualidade; Prazo Contratual x Prazo Real de Execução dos Serviços e Organização. Os mecanismos de monitoramento da execução do contrato, que são mencionados na Cláusula 8ª (Fiscalização), foram exaustivamente retratados pelos entrevistados. Eles norteiam a estrutura e a dinâmica das áreas

operacionais nos seus diversos níveis hierárquicos. Portanto, os gestores conhecem seus pontos fortes, limitações, eficácia, e sobretudo sua real contribuição para a eficiência dos serviços.

Salvaguardas e Plano de Contingência

As salvaguardas estão presentes na forma de garantias pecuniárias. Não foi observado plano de contingência.

Efetividade das Sanções Contratuais

A análise comparativa das três versões do *Global Sourcing* indica que quem planejou esse contrato focou nas exigências e punições sobre a contratada como um meio de garantir um padrão mínimo de qualidade na execução dos serviços. No entanto, na visão de alguns gestores isso acaba não se verificando na prática, conforme recortamos abaixo:

- “*Escrever você pode, mas você não consegue cobrar, porque não é exequível.*” (P6, 06/05/2011).
- “*As regras [...] não são suficientes para fazer esse contrato andar.*” (S2, 19/05/2011).

Observa-se que, principalmente na cláusula referente às sanções administrativas, as revisões II e III evidenciam a preocupação com a melhoria de três atributos: (i) a razoabilidade das condições de aplicação das sanções; (ii) a exequibilidade das sanções e (iii) a clareza e objetividade da metodologia dos cálculos das multas. A análise dos contratos revela, portanto, uma falta de alinhamento interno do próprio desenho contratual, que, se por um lado prescreve padrões de execução e mecanismos de monitoramento do objeto contratual, por outro prescreve exigências e sanções de difícil exequibilidade, o que prejudica a efetividade dos primeiros.

Natureza da coordenação estabelecida para a execução e monitoramento do contrato

Observa-se que existe muita dificuldade de se avançar no sentido de diminuir o distanciamento entre as regras formais estabelecidas pelo contrato e o plano informal. Portanto, não há alinhamento, nem interno nem externo, e isso reduz a possibilidade de fazer comparações objetivas voltadas para avaliar a eficiência tanto do sistema de monitoramento, quanto do sistema de execução do contrato, conforme evidenciam os recortes:

- “*Os procedimentos específicos da manutenção só abrangem a área técnica, mas são falhos na sua concepção de manutenção como prestação de serviços, então não há procedimentos que especifiquem ou padronizem como deve se dar essa relação, o próprio atendimento. Isso é proveniente da cultura herdada desde o princípio da Organização, e que apesar de todas as mudanças do macroambiente, não mudou internamente. É necessário revolucionar.*” (D2, 10/05/2011).
- “*Nós somos contaminados nessa discussão por coisas pré-concebidas em termos de fiscalização [...] Conceitos que valem para a mão de obra própria que não valem para o terceiro. Isso é devido ao modelo mental de quem concebeu toda a fiscalização, inclusive os aparatos de sistema.* (D2, 10/05/2011).

Conclusão

A implantação do modelo do *Global Sourcing* indiscutivelmente proporcionou um ganho em termos de eficiência com relação ao que era praticado anteriormente, principalmente pela introdução de um relacionamento efetivo entre as partes, o que antes, com a contratação pulverizada, era impraticável. No entanto, percebe-se que esse ganho ficou muito aquém do esperado. Conclui-se que a responsabilização da contratada, enquanto endereçamento de solução para o não cumprimento do objeto contratual, não atenta para a incompletude do contrato, o que não está aderente ao que teoriza Williamson (1985). Assim, um conjunto

apropriado de regras que ajudem a fornecer respostas para aquilo que não foi previsto (Lorenz, 1999) não se apresenta.

A análise da organização sob o prisma da ECT corrobora a premissa da qual se partiu para empreender o presente estudo, de que as características da transação analisada estão alinhadas com a abordagem da ECT. No entanto, a análise conjunta das entrevistas e dos contratos indica não haver alinhamento entre as práticas organizacionais e os pressupostos da ECT.

Conclui-se que, apesar da percepção dos gestores sobre as características de especificidade dos serviços, que por sua vez decorrem da especificidade dos ativos, os endereçamentos de solução ainda negligenciam esse atributo, portanto a abordagem adotada não é aderente ao constructo da ECT. Conforme explica Scare (2003), as escolhas já estão sendo feitas com base na percepção subjetiva dos atores sobre os atributos da transação, no entanto carecem ainda da adoção consciente do constructo, o que poderia ajudar os tomadores de decisão a ficar alerta para as consequências significativas não antecipadas dos modelos contratuais, o que traria benefícios para a relação e conseqüentemente melhoraria o nível de eficiência dos serviços.

Tema 2: A Organização e o Macroambiente Institucional

As regras internas estabelecem padrões de comportamento e conduta profissional, definem atribuições, responsabilidades, competências e atividades, bem como punições para comportamentos desviantes. Com isso, reduzem a incerteza e conseqüentemente os custos de transação. Assim, alterações nas regras internas decorrentes do advento da agência reguladora, produzem impacto também nos custos de transação. Foram inseridas as restrições formais nesse bloco, por entender que apesar de serem construídas e utilizadas internamente, elas acabam por desenhar a relação da empresa com o ambiente externo, pois representam a forma da empresa atuar, tanto interna quanto externamente.

Impacto da Agência Reguladora sobre o Contrato

No final de 2009 a Arsesp divulgou a Deliberação 106/09, que estabelece condições gerais para a prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa norma interfere diretamente na execução dos serviços operacionais mais diretamente ligados ao cliente residencial, estabelecendo prazos de atendimento diferentes dos padrões contratuais. Recortamos abaixo trechos das entrevistas que retratam a percepção dos gestores quanto aos seus impactos, e os conflitos gerados a partir dela.

- “[...] se gente for lá frio, ao pé da letra, advogado do lado [...] eu assinei isso, e agora, como é que fica? Então tem um imbroglío aí para acertar [...] a Arsesp [...] traz essa coisa informal para dentro do contrato: [...] agora a ligação de água é em 10 dias, então você precisa [...] criar um conjunto de ações para que essa execução seja feita.” (D3, 12/05/11)
- “A gente conversa com a empreiteira, explica que eles são passíveis de penalidades se não atenderem os prazos da Arsesp [...] Eles procuram atender, dentro do possível, mas [...]” (P8, 16/05/11).
- “[...] e obviamente no contrato a gente tem que fazer algumas adequações, [...] a Arsesp aos poucos vai colocando as deliberações [...] e isso vai impactar diretamente no contrato.” (P9, 16/05/11.)
- “Não. Esse contrato é antigo. Mesmo se os tempos fossem cumpridos a Arsesp traria pouca coisa.” (S2, 19/05/2011).
- “A Arsesp hoje regula alguns serviços [...] e isso acaba trazendo uma exigência maior ... [...] a gente tem procurado atender, se adequar a isso, eu torno a falar: tudo depende de uma boa empresa que presta serviços para Organização. Se você tiver

uma contratada que realmente seja um facilitador, para a gente conseguir bons resultados é muito menos penoso.” (P10,, 19/05/2011).

- *“Não. No Global que está em andamento [...] foram feitas algumas adequações aos prazos da Arsesp. Mas como a deliberação 106 [...] fechou em meados do ano passado [...] então algumas cláusulas tinham sido alteradas, outras não.” (S3, 24/05/2011).*
- *“Não. [...] Esse é um contrato que veio antes da resolução 106 da Arsesp, e aí é aquele negócio que volta lá atrás naquela questão do comprometimento da contratada [...] Fala assim: ‘mas quando eu assinei o contrato você não falou que eu tinha que cumprir resolução 106 de Arsesp coisa nenhuma, você falou que eu tinha que cumprir tempo médio, tempo máximo [...] vale o que está escrito.” (P3, 03/05/11.)*
- *“Não existe nenhuma menção à Arsesp no contrato, mas sem dúvida nenhuma já causou, porque embora não esteja no contrato nós temos que cumprir.” (P1, 30/04/11)*
- *“Trouxe mudanças, mas não no contrato. O contrato já estava pronto. [...] tem que reunir o grupo dos sábios para debruçar sobre esse assunto. Atender a Arsesp custa muito caro. [...] Atender o desejo do cliente, eu acho que a gente já vinha atendendo dentro da normalidade. [...] Então a gente tem um problema de não atendimento [...]” (P6, 07/05/11)*
- *“Hoje a gente tem o tempo de atendimento do contrato diferente do tempo de atendimento da Arsesp. Então a empreiteira tem um tempo para te atender maior do que o da Arsesp. É descabido, não é? Então o que você faz? Pela lei a empreiteira está certa.” (P5, 05/05/11)*
- *“Uh!!! No contrato ainda não, mas vai ter que mudar. [...] Muitas das exigências que a Arsesp faz, o nosso contrato do jeito que está não atende. [...] A gente vai ter que mudar não só o contrato, mas os nossos procedimentos internos. Ou chegar para a Arsesp e falar assim: ‘olha, não dá em 7 dias’ [...]” (D1, 05/05/11).*

Conclusão

O tema 2 fornece alguns *insights* sobre o alinhamento externo com a agência reguladora. A questão do impacto dos novos regramentos da agência sobre o contrato evidencia claramente dois padrões de resposta: o primeiro grupo responde diretamente, afirmando que as regras da agência não estão no contrato, e, apesar dos esforços envidados para minimizá-lo, esse desalinhamento é altamente problemático. O segundo grupo evita abordar a questão de forma direta, como uma questão jurídica não resolvida, e coloca a questão em termos de esforços de adaptação e do comprometimento (ou a falta dele) por parte da contratada.

Tema 3: Impacto do Advento da Agência Reguladora Sobre os Custos de Transação e Sobre o Nível de Eficiência Operacional

Custos de transação

A ECT pressupõe que as formas organizacionais tem consequências para o desempenho da organização, através da melhoria da eficácia e da eficiência da governança e da função de produção, por um lado, e gerando custos, por outro. Apesar de sua racionalidade ser assumida como limitada, os gerentes devem entender, em termos gerais, as relações entre as suas decisões sobre as formas de organização e dos resultados. A justificativa para a adoção de uma determinada forma de organização é a sua eficiência esperada comparada à de outras formas disponíveis. O arquétipo que torna as demandas mais fortes sobre o mecanismo de mercado é a terceirização (VOSSELMAN, 2002).

Os custos *ex ante* são os custos de elaborar e confeccionar um contrato válido legalmente; de coordenar internamente as áreas envolvidas: jurídica, operacional e financeira, e

de disponibilizar ferramentas para assegurar a resolução de conflitos. Conclui-se que esses custos não sofrem impacto com o advento da Arsesp. Os custos *ex post* são relacionados ao monitoramento do contrato, assim, dependerão do modelo contratual. Portanto, o advento da agência também não produz impacto sobre eles.

Custos de Execução

Os custos de execução do contrato podem vir a sofrer algum incremento por conta das regras impostas pela agência reguladora. Vide recortes abaixo:

- “Caso exigências de prazo e de qualidade sejam muito restritas, vai encarecer muito para a Organização.” (P.8, 16/05/2011)
- “As exigências (da Arsesp) de qualidade e de prazos de atendimento são maiores do que as atuais [...] e isso custa.” (S3, 24/05/2011)

Nível de eficiência

A análise dos resultados indica que não há evidências, até o momento, de que o nível de eficiência dos serviços operacionais tenha melhorado, e as razões são várias: a regulamentação é recente; a Organização ainda está se adaptando às novas exigências; a fiscalização da agência reguladora está apenas iniciando. Para se chegar a essa conclusão objetivamente, seria necessário fazer estudos mais aprofundados para se apurar que pontos de melhoria seriam relacionados somente ao advento da agência, o que envolve um grau elevado de complexidade devido às inúmeras variáveis que atuam nessa questão. No entanto, existe a percepção dos gestores de que os indicadores de atendimento podem melhorar principalmente em áreas em que eles se apresentam muito abaixo dos padrões contratuais.

Conclusão

As normas da agência reguladora podem provocar um aumento nos custos de execução dos serviços, mas não interferem nos custos *ex ante* e *ex post*. Quanto aos últimos, esses poderiam ser reduzidos caso a nova conjuntura que se apresenta propiciasse um novo desenho para o monitoramento dos contratos, ou seja, se a fiscalização da agência reguladora fornecesse subsídios para melhorar os serviços, reduzindo ou eliminando mecanismos de monitoramento internos não efetivos. Nesse caso, ela estaria contribuindo para melhorar a eficiência operacional e econômica da Organização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Alchian (1988), a abordagem dos custos de transação tem sido desenvolvida em duas direções complementares, porém diferentes. Uma enfatiza o negociar, administrar e monitorar a equipe de uma empresa; na segunda, a ênfase recai sobre assegurar a qualidade ou performance dos acordos contratuais. Esse trabalho está mais alinhado à segunda direção.

A estrutura organizacional e as ferramentas de gestão, por si só, não produzem eficiência econômica. Elas representam parte da estrutura de governança interna da firma, e a maior ou menor eficiência econômica dependerá do grau de alinhamento entre essa estrutura e os atributos das transações da firma. Por seu turno, a eficiência operacional é uma variável dependente do equilíbrio entre os fatores prazo, qualidade e custo. O contrato fixa o custo, determina prazos médios de execução, cujo não cumprimento pode levar a sanções, e especifica as condições técnicas de execução dos serviços, que são o fator determinante para garantir um padrão mínimo de qualidade. No entanto, os resultados apontam para uma flexibilização da variável qualidade.

Até o momento não há evidências claras sobre um impacto positivo da agência sobre o nível de eficiência dos serviços operacionais. Conforme nos explica North (1990), o aspecto

ambiental envolve o ‘modelo mental’ dos indivíduos. Assim, se a atuação da agência obtiver avanços no sentido de mudar ou readequar o modelo mental perpetuado principalmente através da forma de contratação, é de se esperar que esses avanços se reflitam positivamente no nível de eficiência dos serviços, com desdobramentos positivos em termos de benefícios.

North (1990) adiciona ao custos de transação os custos de obter informação, ponto fundamental na coordenação entre agência reguladora e organização regulada, podendo representar um grande gargalo para a eficiência dessa interação. O que se pode concluir com segurança é que o momento é de mudanças, e o novo arranjo dos atores no ambiente institucional deve estar refletido na Organização não só em termos de atender às novas regras impostas pela agência, como também de renovação do modelo mental cristalizado nas práticas *ex ante* e *ex post* dos seus acordos com agentes externos e internos.

Segundo Vosselman (2002), algumas publicações especializadas sugerem que os tomadores de decisão subestimam o papel dos custos de transação, e a abordagem da ECT pode ser mais adequada para interpretar a mudança de sistemas de controle gerencial do que a abordagem neoclássica. Coase (1960) defende que a escolha de arranjos sociais para solucionar problemas econômicos seja realizada em termos para além da abordagem utilizada para estudar os problemas da empresa, qual seja, a do custo de oportunidade comparando as receitas obtidas a partir de uma determinada combinação de fatores com negócios alternativos; e acrescenta que o efeito total desses acordos em todas as esferas sejam levados em conta. Assim, fica aqui uma proposta para o desenvolvimento de futuras pesquisas com base no constructo da ECT.

Uma limitação do trabalho foi o fato da pesquisa ter focado apenas uma das partes da relação contratual, a parte contratante. Pesquisas futuras poderiam abarcar também a contratada, o que tornaria a análise mais completa.

REFERÊNCIAS

- ALCHIAN, Armen A. The firm is dead; long live the firm a review of Oliver E. Williamson's The Economic Institutions of Capitalism. **Journal of Economic Literature**, March, 1988.
- ARGYRES, Nicholas S.; LIEBESKIND, Julia Porter. Contractual commitments, bargaining, power, and governance inseparability: incorporating history into transaction cost theory. **The Academy of Management Review**. January, 1999.
- BARDIN, Lawrence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, 2009. Edições 70 Brasil LTDA.
- BAUER, Martin. W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. 4ª Ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2008.
- COASE, Ronald. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**. October, 1960.
- GOLDBERG, Victor. P. Regulation and Administered Contracts. **The Bell Journal of Economics**, Vol. 7 N. 2, Autumm, 1976).
- GORRINGE, Peter. The economic institutions of capitalism: firms, markets and relational contracting by Oliver e. Williamson. **Australian Journal of Management**, June 1987.
- HAYEK, Friedrich A. The use of knowledge in society, **The American Economic Review**. September, 1945.
- KNIGHT, Frank **Risk, uncertainty and profit**. Beard Books, Washington, D.C, 2002.
- LORENZ, Edward Trust, contract and economic cooperation, **Cambridge Journal of Economics**, May 1999.
- MARINO, Matheus Kfourri **Implementação de estratégias e governança: estudo de múltiplas firmas de distribuição de defensivos agrícolas no Brasil**. Tese (Doutorado em

Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

MÉNARD, Claude; SAUSSIÉ, Stéphane Contractual choice and performance the case of Water Supply in France. **Revue d'Économie Industrielle**, no. 92, 2º e 3º trimestres 2000.

NORTH, Douglass Cecil. Institutions, institutional change and economic performance. **Cambridge University Press**, 1990.

_____. Institutions and economic theory. **The American Economist**. Spring, 1992.

PACHECO, Regina Silvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **RAP**, Rio de Janeiro, Jul/Ago 2006.

PEDROSO JÚNIOR, Roberto. **Arranjos institucionais na agricultura brasileira: um estudo sobre o uso de contratos no sistema agroindustrial sucroalcooleiro da Região Centro-Sul**. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

PIRES, José Claudio Linhares; PICCININI, Maurício. S. A Regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Orgs.) **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

RIGOLON, Francisco J. Z. **Regulação da infraestrutura: a experiência recente do Brasil**. Versão revista e atualizada da Nota Técnica AP/Depec nº29/96 de 29.10.96.

SPANJER, Aldo R. Regulatory intervention on the dynamic european gas market – Neoclassical economics or transaction cost economics? **Energy Policy**, May 2009.

SCARE, Roberto Fava. **Escassez de água e mudança institucional: análise da regulação dos recursos hídricos no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

SIFFERT FILHO, Nelson. **A teoria dos contratos econômicos e a firma**. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

VOSSelman, Ed G. J., Towards horizontal archetypes of management control: a transaction cost economics perspective. **Management Accounting Research**, 2002.

WILLIAMSON, Oliver Eaton **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: Free Press, 1985.