



ENAP

Programa
Cátedras Brasil

Caderno 128

Sumário Executivo

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



Coleção: *Cátedras 2021*
■■■■■■□□

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 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.

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.