

Os autores mencionam provocativamente numa passagem deste livro a seguinte frase de um dos papas do liberalismo, pertencente à escola de Chicago: "Não existe, infelizmente, uma boa solução para o monopólio técnico. Existe apenas a escolha entre três demônios: o monopólio privado desregulamentado; o monopólio privado regulamentado pelo Estado e a produção estatal" (Milton Friedman). As três soluções seriam demoníacas. E aqui se põe um dos núcleos deste trabalho: de um lado, a questão da regulamentação dos mercados e, de outro, da sua desregulamentação.

Ao tratar da questão concorrencial, os autores chamam a atenção com perspicácia para o fato de que a livre concorrência como princípio do chamado "livre mercado" não conduz necessariamente à livre iniciativa. Ou seja, quando se fala em mercado livre, pode-se estar referindo à ausência de uma interferência externa ao seu próprio funcionamento. Mas isto não quer dizer que livre mercado propicie imediatamente livre iniciativa. O livre mercado proporciona competitividade, fator relevante na formação dos preços, do dinamismo tecnológico, do uso adequado da economia de escala etc. Competitividade, assim, à primeira vista, exclui cooperação: ajuste, por exemplo, de preços entre competidores etc.

A questão, no entanto, não é tão simples assim. Nesse sentido mostram os autores como, de um lado, os agentes econômicos competem, isto é, são rivais, mas, de outro, dentro da concorrência, produzem também comportamentos cooperativos. Num certo sentido, é impossível competitividade sem comportamentos cooperativos. Quando trabalhamos com bens chamados não cooperativos, por exemplo, a produção de pão, a competitividade funciona em larga escala e com bons efeitos quase sem necessidade de cooperação. Na entanto, quando entramos no terreno dos chamados bens cooperativos, começa a ficar inevitável a interferência do Estado. Os bens cooperativos são bens chamados não-exclusivos, não-rivais, portanto, não-competitivos, e, se colocados na mão da iniciativa privada pura e simplesmente, provocam distorções dentro do mercado. Esses bens, que têm um sentido "público", podem ser, conforme os autores, por exemplo, um programa de combate à pragas na agricultura. Nesse caso, a presença do Estado é uma presença importante.

Os bens coletivos provocam o aparecimento, dentro de um mercado livre, de associações privadas, que não são estatais, mas que exercem uma função paraestatal, que tendem a administrar a necessária cooperação para que a competitividade funcione. E aí entra o direito econômico, e aí entra a repressão ao abuso do poder econômico. Só que aqui entram problemas de definição de fronteiras complicadíssimos. A cooperação deve estar sempre voltada para a competitividade, isto é, cooperar-se para que a competitividade possa ser realizada da maneira mais eficiente. A tentação, no entanto, é que estas associações, permanentes ou precárias, partam para fórmulas de controle da própria competitividade, interferindo nela e provocando o alijamento da livre iniciativa.

Este tema, obviamente, não esgota este livro de sintonia fina e teoria apurada. Mas é um bom exercício, que coloca o leitor diante dos demônios de Friedman de maneira inapelável.

TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR



Elizabeth Maria Mercier Querido Farina
Paulo Furquim de Azevedo
Maria Sylvania Macchione Saes

Elizabeth Maria Mercier Querido Farina
Paulo Furquim de Azevedo
Maria Sylvania Macchione Saes



338.1
F225c
e.4

EDITORA SINGULAR

Essa estrutura de organização do livro permite vários usos. Como texto didático, serve ao público acadêmico, ao apresentar um texto compreensivo sobre a NEI e OI que só se encontra em língua estrangeira e interessa a disciplinas aplicadas como Economia Agrícola e *Agribusiness*, uma vez que trata especificamente de sistemas agroindustriais. Embora as três partes estejam integradas e articuladas, disciplinas de Teoria das Organizações podem utilizar a primeira parte, disciplinas de Microeconomia e Organização Industrial encontram material na segunda parte do livro e, para o leitor menos interessado em teoria, recomenda-se a leitura da terceira parte. Para o público empresarial e, especialmente, associações de classe, a análise dos sistemas agroindustriais concretos apresenta uma abordagem abrangente do ambiente competitivo e institucional dos agronegócios do café, leite e trigo.

Elizabeth M. M. Q. Farina
fevereiro de 1997

INTRODUÇÃO

A TEORIA DE ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL E A ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO: LINHAS GERAIS DO REFERENCIAL ANALÍTICO

Desde seus primórdios, a Teoria de Organização Industrial (OI)¹ esteve inspirada em questões de política pública. Seu nome e primeiros passos como disciplina nasceram em Harvard na década de 30, a partir de um grupo de economistas, advogados e administradores, fortemente estimulados pelas audiências, estudos e relatórios do Comitê Econômico Nacional Temporário Sobre a Concentração do Poder Econômico, finalizado em 1938, nos Estados Unidos (Grether, 1970: 83). As discussões que circundaram os primeiros estágios da formação das agências regulatórias e das Leis Antitruste norte-americanas na virada do século geraram uma verdadeira agenda de pesquisa para a OI, que permanece até os dias de hoje, mesmo em sua versão mais abstrata e formalizada, representada pela introdução da Teoria dos Jogos.

Essa relação estreita transparece na definição do objeto de estudo da OI, conforme os livros-texto que a consolidaram como um ramo específico da Teoria Econômica, reconhecida como tal pela American Economic Association em 1941.

Scherer & Ross (1990) definem o escopo da OI como sendo a análise de *"como os processos de mercado orientam as atividades dos produtores no sentido de atender a demanda dos consumidores, como esses processos falham, como se ajustam ou podem ser ajustados* (grifo nosso), *de sorte a alcançarem um desempenho, o mais próximo possível, de algum padrão ideal.*" (Scherer & Ross, 1990: 2) Nessa linha, os autores afirmam que o interesse pela disciplina sustenta-se em duas razões. Em primeiro lugar,

¹ Aqui nos referimos à tradição norte-americana da OI. A tradição inglesa, denominada Economia Industrial, tem uma orientação fortemente teórica, baseada nas críticas à teoria da firma.

porque "os estudos têm uma influência direta e contínua na formulação e implementação de políticas públicas tais como a escolha entre empresa pública e privada, a regulamentação ou desregulamentação das indústrias de utilidade pública, a promoção da concorrência mediante políticas antitruste e de livre-comércio, o estímulo do progresso tecnológico por meio de concessão de patentes e subsídios." (1990: 3)

Em 1980, Scherer era ainda mais direto: "O objeto da OI diz respeito a como as atividades produtivas e a demanda da sociedade são harmonizadas por meio de algum mecanismo organizacional como o **livre mercado**, e como variações e imperfeições neste mecanismo afetam o grau de sucesso alcançado pelos produtores em satisfazer os desejos da sociedade em termos de bens e serviços... Como se pode ajustar esse mecanismo organizacional mediante, por exemplo, a intervenção governamental, de forma a aproximar o desempenho do ideal competitivo?" (Scherer, 1980: 2-3)

Tirole procura retirar esse conteúdo normativo da OI e torná-la uma teoria positiva do comportamento oligopolista, com base no instrumento desenvolvido pela Teoria dos Jogos. No entanto, a preocupação normativa o trai quando, ao comentar que o equilíbrio competitivo é Pareto-ótimo, afirma: "O primeiro teorema fundamental do bem-estar limita fortemente o escopo da OI. A organização das indústrias é necessariamente eficiente em um mundo como esse. **A única preocupação potencial para a política** (grifo nosso) **é a distribuição da renda entre os consumidores ...**" (Tirole, 1988: 7)

A preocupação com as conseqüências do poder de mercado e seus determinantes continua a ser o objetivo central da análise da OI.

Dado o objeto de análise da OI, torna-se quase natural recorrer a esse aparato conceitual como base para tratar da desregulamentação de sistemas produtivos concretos.

Segundo Ronald Coase (1972), contudo, essa é uma abordagem inadequada. O verdadeiro objetivo da OI é determinar quais forças são responsáveis pela organização da indústria, como estas forças têm se alterado no tempo e que efeitos podem ser esperados de mudanças na forma de organização da indústria.

A negligência dos economistas de OI com essas questões vitais decorre, segundo Coase, da preocupação dominante com o estudo do monopólio, o controle do monopólio e a política antitruste.

Coase pleiteia uma teoria que explique a distribuição ótima das atividades ou das funções entre as firmas – incluindo subcontratação, franquias, *leasing*, licenciamento – arranjos contratuais que representam alternativas à organização da firma e ao próprio mercado. Dito de outra forma, Coase reclama uma explicação para a organização dos mercados que na OI, do início dos anos 70, era tratada como uma variável exógena.

Essas duas visões de OI – a do *mainstream* e a proposta por Coase – são, certamente, complementares e permitem articular duas tradições de pesquisa: a Teoria de Organização Industrial e a Economia dos Custos de Transação.

Na medida em que a Economia dos Custos de Transação (ECT) pretende explicar as diferentes formas organizacionais prevalentes nos mercados, oferecendo uma teoria da firma, sua contribuição para a OI localiza-se na determinação das estruturas de mercado, especialmente no tocante ao grau de integração vertical. Essa é a maneira mais direta e óbvia de incorporação da ECT tanto pela microeconomia tradicional quanto pela OI.

Oliver Williamson reconhece a Organização Industrial como sendo o campo de especialização que mais se aproxima da Economia dos Custos de Transação. Ambas estão preocupadas em desvendar a seguinte questão: a que propósitos serve a substituição da organização de mercado – em que o produto é vendido, sem restrição, por um preço uniforme – por formas mais complexas de contrato (Williamson, 1985: 23).

Segundo Williamson, as respostas a essa questão central podem ser divididas em dois grandes grupos. O primeiro procura a explicação na busca do **poder de mercado** e o segundo na busca da **eficiência**. O primeiro é tipicamente uma abordagem de OI e o segundo de ECT. Ambas são, obviamente, complementares e parciais.

Admitindo que as ações empresariais em uma economia capitalista sejam orientadas no sentido de auferir lucros econômicos, esse resultado pode ser alcançado pelo exercício do poder de

monopólio previamente conquistado, que confere à firma arbítrio sobre a oferta de mercado e seus próprios preços. É com o exercício do poder de mercado que a OI está preocupada. Qual a capacidade que tem a empresa ou grupo coordenado de empresas para preservar essa posição e exercer o seu poder de arbítrio sem que seja ameaçada por rivais?

Por outro lado, a conquista de uma posição dominante resulta da presença de assimetrias entre concorrentes efetivos e potenciais. Uma rede de contratos com fornecedores e distribuidores pode representar uma barreira à entrada e, ao mesmo tempo, uma vantagem sobre os rivais já existentes. Dessa maneira, essa rede de relações pode permitir o exercício do poder de monopólio.

Em um ambiente de intensa concorrência, se essa rede de relações contratuais não for eficiente haverá um plano lucrativo de entrada para rivais potenciais que irão contestar a estratégia da firma líder. Dito de outra forma, se a posição dominante não resultar de uma vantagem baseada na maior eficiência, essa posição será efêmera.

No âmbito da OI, configurações eficientes de mercado que, portanto, minimizam o custo da indústria dependem de uma hipótese fundamental: a existência de uma forte pressão competitiva.

Joskow (1995: 253) afirma que na ECT assume-se que os mercados são competitivos sem que se defina precisamente o significado de competitivo. Apresentando o contexto geral em que se desenvolve a teoria, Williamson afirma que: "O argumento fia-se, de um modo geral, na eficiência da concorrência na atividade de distinguir as formas mais eficientes das menos, e de promover a alocação dos recursos em favor das primeiras"² (Joskow, 1995:22) O autor qualifica seu pressuposto afirmando que subscreve a

² *The argument relies in a general, background way on the efficacy of competition to perform a sort between more or less efficient modes and to shift resources in favor of the former. The argument relies in a general, background way on the efficacy of competition to perform a sort between more or less efficient modes and to shift resources in favor of the former.*

forma fraca de seleção do sistema ao invés da forma forte, sendo a distinção entre as duas baseada na concepção de Simon: "em termos relativos, o mais adaptado sobrevive, mas não há nenhum motivo para supor que eles sejam os mais adaptados em termos absolutos" (Simon, 1983: 69, *apud* Williamson, 1985: 23)

A diferença mais importante entre as duas abordagens teóricas e que torna mais difícil a conciliação entre elas são os pressupostos teóricos básicos. A ECT trabalha em um ambiente de racionalidade limitada, caracterizado pela incerteza e informação imperfeita. Dessas duas características do ambiente econômico decorrem os custos de transação, cuja minimização vai explicar os diferentes arranjos contratuais que cumprem a finalidade de coordenar as transações econômicas de maneira eficiente.

Na OI, preserva-se a hipótese fundamental de maximização de lucros (de curto ou longo prazos), que pressupõe racionalidade ilimitada. Na versão da teoria dos jogos que trata do comportamento estratégico, a informação assimétrica e imperfeita são admitidas, mas a racionalidade pressuposta é ainda mais forte: trata-se da super-racionalidade que pressupõe o conhecimento comum. A incerteza, na concepção Keynesiana e que está presente na ECT, não pertence aos modelos de jogos³.

Os autores da OI reconhecem os problemas de informação, complexidade organizacional e incerteza que comprometem a maximização de lucros como o objetivo único da firma. Tais características inspiraram várias das linhas de pesquisa que foram gestadas no âmbito da OI mas não lograram se manter dentro de seu corpo principal, tais como a teoria da organização, agente-principal, teorias dos processos de decisão etc. Tanto Scherer quanto Tirole, após reconhecerem que existe um amplo espaço para com-

³ "In a relative sense, the fittest survive, but there is no reason to suppose that they are fittest in any absolute sense."

⁴ A literatura da Teoria dos Jogos vem fazendo esforços no sentido de incorporar o conceito de incerteza knightiana em seus modelos (Dow & Werlang, 1994). No entanto, as tentativas ainda são pontuais, não caracterizando o programa de pesquisa.

portamentos não maximizadores de lucro, assumem que essa hipótese continua sendo uma boa aproximação para descrever o comportamento empresarial, com o objetivo de explicar as decisões associadas ao mercado de produto ou ao mercado de insumos. (Tirole, 1988: 50)

Segundo Scherer, os desvios existem e são abundantes, mas são mantidos em limites mais ou menos estreitos pelo efeito das forças competitivas, os interesses dos acionistas, a ameaça de substituição de gerentes e pela força dos *takeovers* por meio do mercado de capitais. Os desvios serão maiores quando a intensidade da concorrência for menor. Se as firmas que gozam de poder de monopólio toleram extensas ineficiências internas (*X-inefficiencies*), e pagam salários principescos a seus gerentes, sua ineficiência econômica será maior do que estaria previsto sob a hipótese estrita de maximização de lucros. (Scherer & Ross, 1990: 52) Chega a ser quase paradoxal assumir a maximização de lucros supondo a pressão competitiva e, ao mesmo tempo, buscar explicação para a falta de pressão competitiva que viabiliza o exercício do poder de monopólio.

Pode-se afirmar que tanto a OI como a ECT se aproximam metodologicamente ao assumir a hipótese da "sobrevivência" para justificar suas hipóteses fundamentais de trabalho: a maximização de lucros na OI e a minimização de custos na ECT.⁵

Nas versões mais tradicionais da OI, conhecida como o paradigma Estrutura-Condução-Desempenho, as estruturas de mercado são determinadas exogenamente e dependem das condições básicas de oferta e demanda, tais como taxa de crescimento dos mercados, hábitos e métodos de compra, sazonalidade do consumo e da produção, atributos tecnológicos dos produtos, insumos e processos, atitudes empresariais, aparato legal. (Scherer & Ross, 1990: 5) Em-

⁵ O caráter otimizador do comportamento das firmas e as soluções de equilíbrio presentes em ambas as abordagens têm levado a uma crescente tendência de absorção dessas teorias pela microeconomia tradicional, que procura ampliar sua abrangência explicativa, incorporando custos de transação e o comportamento estratégico descritos nos jogos. Sobre essa "captura" v. Fontenele (1995).

bora se admita que haja efeitos retroativos da conduta das empresas e de seu desempenho sobre as mesmas condições básicas e sobre estrutura, a relação causal fica estabelecida da estrutura para o desempenho, especialmente no curto prazo.

No âmbito da ECT, a organização dos mercados resulta da minimização dos custos de transação, que variam de acordo com os atributos dessas mesmas transações, a saber: especificidade dos ativos envolvidos; frequência e duração das transações; complexidade e incerteza quanto aos resultados; dificuldade de mensuração do desempenho e das instituições. Tais atributos também são exógenos ao modelo.

Boa parte das críticas à OI tradicional e à ECT decorrem exatamente dessa exogeneidade dos determinantes das estruturas e dos custos de transação, que imprime um caráter estático aos modelos e uma atitude passiva para a firma.

Ambas não incorporam o processo de inovação, nem tampouco as estratégias empresariais como determinantes da organização dos mercados e de sua constante alteração. É exatamente nesse contexto que se desenvolve a fronteira dos estudos tanto da OI quanto da ECT.

As versões mais modernas da OI, que vêm se consolidando desde os anos 80, procuram tratar as estruturas dos mercados endogenamente. A conduta das empresas e seu desempenho são simultaneamente determinados, ao invés de haver uma relação causal e unidirecional entre eles. As estruturas de mercado apresentam determinantes tecnológicos (subaditividade de custos de produção, distribuição e de transação) que, combinados com as estratégias empresariais (investimentos em P&D, propaganda, concorrência de preços, produto etc.) vão resultar em diferentes padrões de concentração. (Sutton, 1992) Toma-se como dado o ambiente institucional, isto é, as normas sociais, regulamentações governamentais, o ordenamento jurídico dentre outras formas pelas quais se expressam o que Douglas North denomina de "regras do jogo".

Na ECT um grande esforço de pesquisa se desenvolve para incorporar as teorias de inovação tecnológica na determinação

dos custos de transação e das estruturas de governança, na medida que pode alterar a especificidade dos ativos produtivos.

No entanto, o que mais aproxima essas duas abordagens e que mais atende aos objetivos propostos nesse trabalho é a visão da **estratégia competitiva**.

Nosso problema extrapola as conseqüências da desregulamentação sobre a estrutura e eficiência dos mercados agroindustriais. Trata-se de identificar as novas regras de concorrência que irão se estabelecer, as novas formas de organização dos negócios privados e a provável direção que o processo de ajustamento irá tomar.

A OI continua sendo um aparato analítico essencial, uma vez que não se limita a discutir os efeitos que as imperfeições de mercado exercem sobre a eficiência produtiva e alocativa dos sistemas.

A OI propõe-se a tratar das estratégias competitivas das firmas em condições de interdependência oligopolista e seus efeitos sobre o próprio ambiente competitivo (criação e sustentação de barreiras à entrada, expulsão de rivais efetivos e potenciais, exploração e extensão do poder de monopólio).

Seus resultados são aplicáveis à orientação da política governamental, conquanto tratam dos efeitos das estratégias empresariais sobre o desempenho dos mercados. Esses mesmos resultados podem, de outro lado, orientar as empresas em suas estratégias competitivas, no sentido de obter lucros extraordinários no curto ou no longo prazos.

A obra de Michael Porter, dentre outros méritos, foi responsável por traduzir os fatos estilizados da OI para o mundo das empresas, estabelecendo condições para obtenção de vantagens competitivas que nada mais são do que assimetrias em relação aos concorrentes – vantagens de custo, informação, diferenciação, capacidade de criação e aproveitamento de oportunidades de investimento.

As estratégias das empresas – a busca do poder de monopólio e de vantagens competitivas – podem alterar a especificidade dos ativos e, por conseqüência, os custos de transação. Dessa forma, as estruturas de governança eficientes passam a ser contingentes às estratégias adotadas, alterando as características da estrutura dos mercados. A incorporação da ECT permite, ainda, trazer para den-

tro do modelo o papel das instituições (regras do jogo), o que inclui a regulamentação governamental.

A convergência da OI e da ECT é examinada por Paul Joskow, que afirma: "A regulamentação governamental pode e tem sido analisada tanto pela abordagem da Moderna Organização Industrial, quanto pela abordagem de Instituições de Governança e existem importantes interações potenciais entre elas." Em ambas, as restrições impostas pela regulamentação são tratadas exogenamente como parte do ambiente institucional, buscando-se identificar as conseqüências dessas restrições. O autor argumenta que a Nova Economia Institucional (NEI) é uma extensão da Moderna Organização Industrial, enriquecendo-a com uma especificação mais completa e detalhada do ambiente institucional e das variáveis transacionais, que caracterizam a organização das firmas e dos mercados, além de incorporar os efeitos retroalimentadores e as interações entre o ambiente institucional e as estruturas, o comportamento e o desempenho das organizações. (Joskow, 1995: 252; 254)

A ECT é parte da Nova Economia Institucional, segundo a qual as instituições fazem diferença e são suscetíveis de análise. O ambiente institucional é o conjunto de regras básicas sociais, legais e políticas que estabelecem as bases para a produção, a troca e a distribuição, tais como: as regras que definem os direitos de propriedade, os direitos de contrato etc. (Williamson, 1993c: 1-6)

O texto que se segue está dividido em três partes. A primeira apresenta com alguma abrangência a Nova Economia Institucional e, em particular, a Economia dos Custos de Transação. Sua inclusão no livro justifica-se por se tratar de uma teoria ainda em evolução, cuja primeira tentativa de consolidação data de 1985, com a publicação de *The Economic Institutions of Capitalism*, por Oliver Williamson. Como conseqüência, os principais argumentos e termos empregados estão longe de constituir parte integrante do conhecimento comum, tendo sido incorporados apenas recentemente aos programas de graduação e pós-graduação dos cursos de economia e administração. A primeira parte, portanto, atende ao propósito de suprir o leitor com os conceitos que serão posteriormente utilizados nas partes subseqüentes.

A segunda parte, ainda teórica, apresenta as Teorias Normativas da Regulamentação, tendo como referência as contribuições da OI e da NEI ao estudos das falhas de mercado, formas de intervenção e falhas de intervenção. Finalmente, a terceira parte expõe a experiência brasileira recente de desregulamentação nos sistemas agroindustriais de café, trigo e leite, mostrando, à luz das teorias apresentadas, a reestruturação destes sistemas frente às mudanças no ambiente institucional regulatório.

Elizabeth Maria Mercier Querido Farina

PARTE I

A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Regulamentar é impor regras ao jogo econômico. Essas regras, por sua vez, fazem parte do conjunto de instituições que formam um determinado ambiente institucional. Para entender o papel e os limites da regulamentação é interessante apresentar a contribuição da teoria econômica ao entendimento dessas regras do jogo. Esta primeira parte dedica-se a essa tarefa, apresentando a Nova Economia Institucional (NEI) e, em particular, a Economia dos Custos de Transação (ECT).

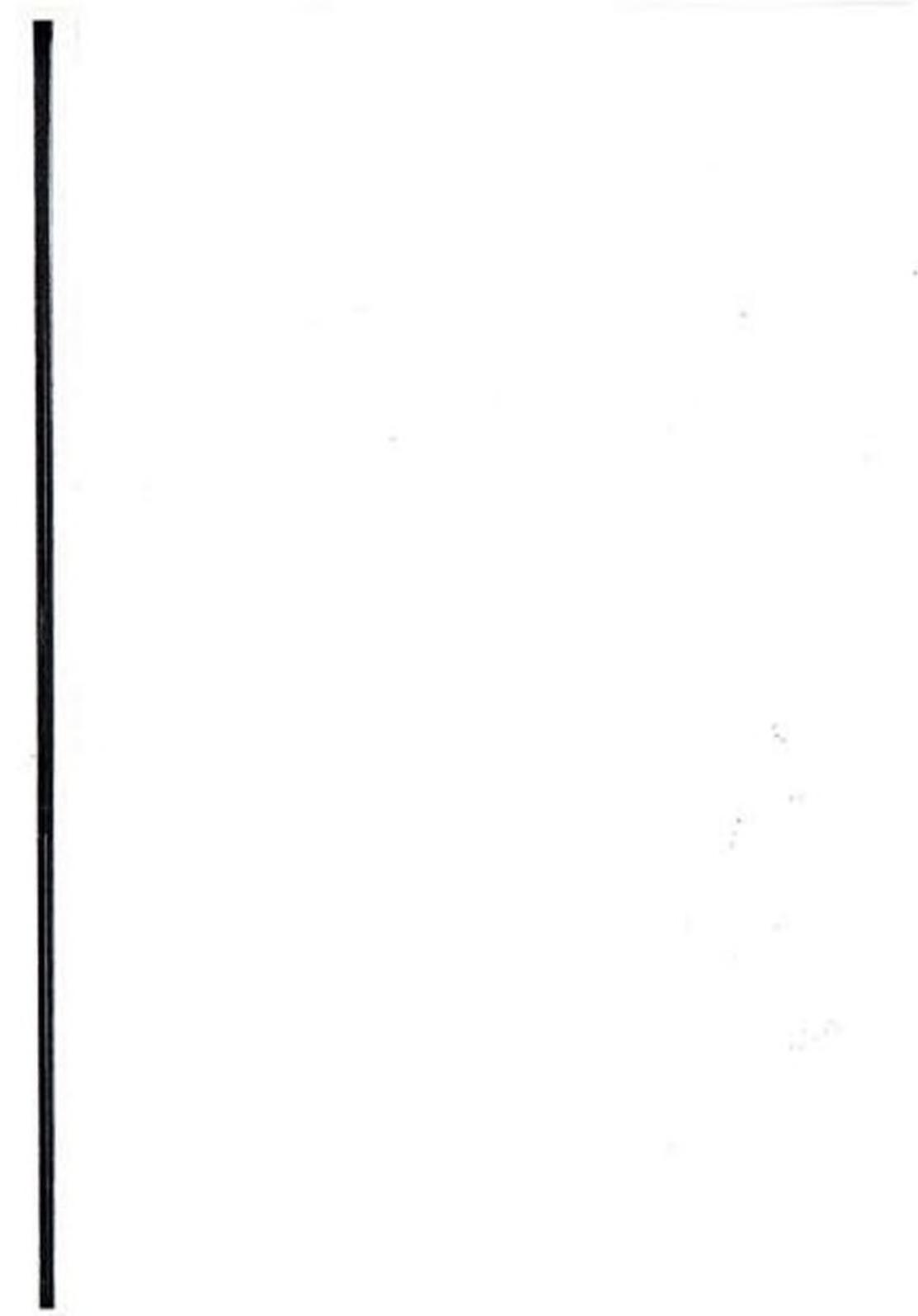
Esta empreitada consta de três capítulos, em que se identifica um quadro evolutivo da NEI: de seus antecedentes, passando por uma fase de consolidação pré-formal, até sua fase atual, em que se observam as tentativas de formalização e a proliferação dos trabalhos empíricos.

O primeiro passo consiste no resgate dos antecedentes da NEI, procurando destacar na literatura as contribuições seminais que possibilitaram o desenvolvimento do que hoje se denomina NEI. Esse tipo de atividade passa longe da trivialidade ou do diletantismo. A definição das bases sobre as quais a NEI se sustenta indica de modo mais explícito quais são os propósitos da NEI, o debate em que se insere e as questões que pretende responder. Mais importante, a seleção do que se considera os *insights* fundamentais a uma teoria ainda em evolução explícita o que se entende por essa teoria e quais elementos que são considerados importantes para caracterizá-la. Nesse sentido, os antecedentes que são apresentados aqui não coincidem com os apresentados por outros autores¹, denotando intencionalmente uma diferente interpretação do que seja a NEI.

O segundo capítulo apresenta as principais diferenças entre

¹ Dutraive (1993), por exemplo, apresenta uma avaliação dos antecedentes da NEI que difere da que é aqui apresentada. A principal diferença está na "filiação da NEI aos institucionalistas americanos" que, segundo a autora, seria reivindicada pela própria NEI. Desconsiderando-se o reconhecimento de que as instituições são relevantes ao mundo econômico, a NEI não se vincula ao institucionalismo americano, à exceção do nome de Commons, seja por uma questão de método, seja por uma questão de objetivo (Williamson, 1993a: 108).

os dois níveis analíticos mais significantes da NEI - Ambiente Institucional (*Institutional Environment*) e Estruturas de Governança (*Governance Structures*), buscando identificar as complementaridades entre ambos. Finalmente, o terceiro capítulo aprofunda-se na exposição da ECT, seus pressupostos, suas variáveis mais relevantes e as suas principais conclusões.



CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES

1.1 - Coase e os anos 30: o redirecionamento do enfoque

Nos arredores de 1930, algumas contribuições não-ortodoxas ao pensamento econômico iluminaram os principais caminhos que, posteriormente, foram trilhados pelo que se conhece hoje como NEI. Entre as principais contribuições certamente encontram-se os trabalhos de Coase, Commons, Knight, Barnard e, um pouco mais tarde, Hayek.

Commons tem como principal mérito a sugestão de se tomar a transação como a unidade de análise, em um momento em que a firma era analisada como uma entidade indivisível. No entanto, o débito da NEI para com Commons não se restringe a isso, conforme expresso por Williamson (1995: 13):

"John R. Commons...anticipated much of the conceptual argument in his insistence that 'the ultimate unit of activity...must contain in itself the three principles of conflict, mutuality, and order. This unit is a transaction' (Commons, 1932: 4). Not only does transaction cost economics concur that the transaction is the basic unit of analysis, but governance is the means by which order is accomplished in a relation where potential conflict threatens to undo or upset opportunities to realize mutual gains."

A influência de Commons, portanto, é evidente e reconhecida. A transação, enquanto unidade de análise, não foi somente iluminada por ele, mas também definida em seus três princípios básicos de conflito, mutualidade e ordem.

Knight, por sua vez, projetou-se no cenário econômico, entre outros motivos, por distinguir risco de incerteza, proposição que tanto influenciou a *Teoria Geral* de Keynes e vem abrindo os

caminhos da teoria de escolha em condições de incerteza². No entanto, não está aí a sua principal contribuição à NEI. Knight pronunciou as primeiras sílabas do *insight* de Coase – que será analisado adiante – quando afirmou que o principal motivo para se entender as organizações econômicas seria o propósito de redução do desperdício. A essa abordagem Williamson (1990: 10; 1991a: 276) denominou *first-order economizing*, em contraposição à abordagem econômica ortodoxa, baseada em condições de segunda ordem.

Dois outros autores, Barnard e Hayek, introduzem, de modo e com objetivos bastante diferentes, a questão da adaptação às mudanças no ambiente econômico como o principal problema econômico, em um momento em que o *mainstream* estava mergulhado em exercícios de estática comparativa. Hayek, encabeçando a escola austríaca, confronta o sistema descentralizado – como a economia de mercado – com um sistema de planejamento central, argumentando que o primeiro responderia de modo mais rápido e eficiente às mudanças devido ao uso e fluxo mais intenso das informações, que seriam transmitidas pelo sistema de preços. Barnard, por sua vez, utilizou-se da mesma questão – a adaptação – investigando esse processo internamente às organizações. Se, por um lado, Hayek conclui pela supremacia do mercado, por outro, Barnard conclui pela supremacia da ‘organização interna’ (Williamson, 1991a: 278). Ambos, no entanto, relevam a adaptação como principal argumento de eficiência³.

Foi de Coase, no entanto, a mais importante contribuição ao desenvolvimento da NEI. Em um momento em que o pensamento econômico estava imerso na compreensão do mercado e no funcionamento – ou não-funcionamento – do mecanismo de

² A esse respeito, ver Dow & Weisang (1994).

³ Como será visto adiante, a NEI concilia os resultados antagônicos de Barnard e Hayek ao argumentar que cada um deles trata de um tipo diferente de adaptação, mais especificamente, autônoma, no caso de Hayek, e de cooperação, no caso de Barnard (Williamson, 1991a: 279).

preços, Coase, aparentemente predestinado a iluminar a simplicidade (até obviedade) obscurecida pela inércia da atividade de pesquisa econômica, apresenta a sua contribuição fundamental: abrir o caminho para se explicar a gênese da firma. Até então a firma era vista somente como a instância na qual uma ou várias transformações tecnológicas eram processadas em um determinado bem ou serviço. Aspectos organizacionais ou de relacionamento com clientes e fornecedores eram sumariamente ignorados, de tal modo que a firma podia ser representada como uma Função de Produção, cujas entradas são os vários insumos necessários à produção e as saídas os produtos produzidos por ela. Coase pretendia ir além, procurando entender o escopo, abrangência e limites de uma firma.

Seu *insight* fundamental surge da avaliação de qual seria a preocupação primeira da Economia. Ele diagnostica que o pensamento econômico, de um modo geral, tinha como último e principal propósito aperfeiçoar as proposições de Adam Smith sobre a coordenação do sistema econômico através do mecanismo de preços (Coase, 1991: 713). Coase, observando que na visão prevalecente a firma poderia compreender um conjunto indefinido de atividades de transformação do produto, divisou que a essência do que se estudava – a coordenação do sistema econômico – podia se realizar internamente à firma. No limite, toda a atividade de produção e alocação poderia se verificar dentro de uma mesma firma. A firma não seria, portanto, somente um espaço para a transformação do produto, mas seria também um espaço para a coordenação das ações dos agentes econômicos alternativo ao já estudado mercado.

Coase centra a sua análise em duas formas abstratas de coordenação: mercado e firma; não tratando, portanto, diretamente das diversas formas contratuais. O autor não nega, no entanto, a importância dos contratos intermediários às duas formas extremas representadas por mercado e firma. Ao contrário, reconhece que eles são as formas mais comuns de coordenação do sistema econômico (Coase, 1988: 28).

Firma e mercado concorrem, na medida em que possuem a função comum de coordenar a atividade econômica, e, no entanto,

coexistem. Para explicar essa coexistência de concorrentes, Coase argumenta que os custos de se utilizar um ou outro mecanismo de coordenação diferem, de tal forma que, a depender da magnitude desses custos, uma ou outra forma de organização é mais desejável. Esses custos, tendo uma natureza distinta dos custos de produção (vinculados à tecnologia empregada), receberam o nome de custos de transação, uma vez que se relacionavam à forma pela qual se processava uma transação. Esses custos, segundo Coase, seriam de duas naturezas: a) custos de descobrir os preços vigentes no mercado - i. e., custos de coleta de informações - e b) custos de negociação e estabelecimento de um contrato⁴.

Uma firma seria, portanto, limitada em seu escopo à medida que uma determinada transação fosse mais custosa de ser gerenciada internamente do que através do mecanismo de preços que caracterizaria o mercado.

Formalmente o argumento de Coase pode ser expresso da seguinte maneira⁵:

Sejam G_i e G_j dois mecanismos alternativos de coordenação das ações dos agentes econômicos - por exemplo, duas firmas interligadas pelo mercado ou unificadas em uma única propriedade. Sejam também C_i e C_j os respectivos custos de se coordenar as ações dos agentes utilizando os mecanismos de coordenação G_i e G_j .

G_i é considerado eficiente se $C_i \leq C_j$

e

G_j é considerado eficiente se $C_j \geq C_i$.

O simples argumento de Coase manteve-se à margem da teoria econômica ao longo dos trinta anos que se seguiram à sua publi-

⁴ Uma definição mais precisa e atual de custos de transação é apresentada no próximo capítulo. A ideia genérica de Coase foi aprofundada e desenvolvida por outros autores - como Arrow, Demsetz, Alchian, Klein e Williamson - possibilitando uma maior definição desse conceito.

⁵ Uma apresentação similar pode ser encontrada em Masten (1994).

cação. Em parte isso se deveu à forte inércia que conduzia o pensamento econômico por ocasião da publicação de *The Nature of the Firm* (1937), de tal modo que uma ideia radicalmente nova dificilmente reverteria de imediato o curso da pesquisa econômica. Esse tipo de comportamento da atividade de pesquisa econômica pode ser interpretado como um caso de *Path Dependency*, em que a rotina de pesquisa e os custos de formação de pessoal na doutrina dominante condicionam, em parte, o desenvolvimento futuro da pesquisa.

No entanto, deficiências do próprio trabalho de Coase foram também responsáveis pelo período de latência a que sua ideia foi submetida⁶. Os custos de transação, tal qual apresentados por Coase, não são facilmente observáveis e, menos ainda, mensuráveis. Vários elementos de uma transação são tácitos, de tal modo que os custos associados a eles não são explícitos. Se não bastasse esse problema, na medida em que o argumento de Coase depende da comparação entre diferentes mecanismos de coordenação, uma avaliação adequada da eficiência de um mecanismo depende da observação dos custos de transação implícitos nos demais mecanismos. No entanto, mecanismos não implementados não podem ter seus respectivos custos de transação observados. Para tornar a

⁶ As críticas à Coase apresentadas aqui diferem daquelas sustentadas por Diétrich (1994). Segundo este autor, um dos problemas essenciais do argumento de Coase está no pressuposto de que mercado e firma são mecanismos alternativos de coordenação das ações dos agentes econômicos (justamente o insight fundamental de Coase). Em suas palavras: "alegar que firmas possam substituir o mercado equivale a supor que o mercado pode existir na ausência das firmas. Isto é impossível porque a inexistência das firmas implica não-produção, o que, por sua vez, implica que os mercados não têm função, i. e., eles não existirão" (Diétrich, 1994: 17).

Essas críticas, caso pertinentes, caberiam à ECT, uma vez que ela se apóia no argumento de Coase. No entanto, Diétrich parece ter se equivocado em dois pontos: a) o fato de firma e mercado serem modos alternativos de se coordenar o sistema econômico não implica que ambos se reduzam a isso, isto é, a firma ainda é o locus da produção (apesar de também poder representar o locus da alocação). Nesse sentido, mesmo que reduzi-la a atividades tecnológicas (inseparáveis, intermediadas pelo mercado, a firma continua existindo dentro do argumento de Coase; b) o mercado, caso "não tenha função", poderia de fato não existir. Se a coordenação do sistema econômico fosse mais eficiente através de uma única firma, não haveria razão para a existência do mercado, o que não implica qualquer problema no argumento de Coase.

situação ainda mais delicada, Coase sugere que os mecanismos mais eficientes de coordenação são aqueles efetivamente adotados – hipótese impossível de ser testada, uma vez que os mecanismos supostamente menos eficientes não são adotados e, portanto, seus custos de transação não são observáveis. Nas palavras de Masten (1994: 3), “carecendo de uma base de comparação, proposições que afirmam que instituições minimizam os custos de transação são fáceis de se fazer impossíveis de se refutar”. Por esse motivo, foram necessárias contribuições de outros autores, analisadas nas seções subseqüentes, para que a NEI pudesse se firmar como um paradigma.

Com seu argumento, Coase colocou em cena as restrições às transações econômicas, cujos custos não mais poderiam ser impunemente considerados como negligenciáveis. Elementos antes considerados exógenos à análise econômica – como direitos de propriedade, estrutura organizacional da firma e mecanismos de governança das transações – passaram, um a um, a ser incorporados, o que caracterizou a NEI como uma teoria multidisciplinar. Possivelmente a conseqüência mais importante do artigo de Coase foi o enriquecimento da visão da firma, que passa de um mero depositário da atividade tecnológica de transformação do produto para um complexo de contratos regendo transações internas.

1.2 - Economia da Informação: as bases vindas da ortodoxia

O relaxamento do pressuposto de informação perfeita, por volta dos anos 60, possibilitou à ortodoxia econômica o desenvolvimento de novos conceitos e a explicação de fenômenos até então à margem da análise econômica. Especialmente importantes foram os avanços no sentido de se explicar transações em que se verifica assimetria de informações, i. e., em que uma das partes envolvidas na transação possui alguma informação privada, não adquirível sem custos pela(s) outra (demais) parte(s). Essa linha de pesquisa gerou uma série de teorias – complementares umas às outras – que genericamente receberam o nome de “Teoria dos

Contratos". Entre essas teorias, destacam-se a Teoria de Agente-Principal (Jensen & Meckling, 1976), *Mechanism Design* (Laffont & Masking, 1980), Seleção Adversa (Akerloff, 1970), *Signalling and Self-Selection, Incentive Compatibility* (Spence, 1973), *Moral Hazard* (Arrow, 1968) e *Team Production* (Groves, 1973).

Um primeiro esforço foi feito no sentido de explicar o fenômeno do *moral hazard*, particularmente no setor de seguros (Arrow, 1968). O termo *moral hazard* aplica-se ao comportamento pós-contratual da parte que possui uma informação privada e pode dela tirar proveito em prejuízo à(s) sua(s) contraparte(s). Uma condição necessária para que se verifique *moral hazard* é, portanto, a assimetria de informações, o que implica que uma das partes possui *a priori* ou adquire no decorrer da vigência do contrato uma informação privilegiada. Além da assimetria de informações, outra condição necessária para se verificar tal comportamento é a divergência de interesses, de tal modo que a parte possuidora da informação privada (doravante, Agente), ao fazer uso desse privilégio em seu benefício, acaba por prejudicar a(s) parte(s) com quem transaciona (doravante, Principal).

Dois tipos de *moral hazard* podem ser distinguidos: a) informação oculta (*hidden information*) – em que as ações do Agente são observáveis e verificáveis pelo Principal, mas uma informação relevante ao resultado final é adquirida e mantida pelo Agente; e b) ação oculta (*hidden action*) – em que as ações do Agente não são observáveis ou verificáveis. Uma ação é observável se o Principal é capaz de avaliá-la em qualidade e/ou quantidade, mesmo que isso não implique alguma forma de mensuração. Uma ação é verificável se, além de observável pelo Principal, este tenha meios de provar o que observou perante a instância responsável pela resolução das querelas contratuais – como, por exemplo, um tribunal. A diferença entre uma ação verificável e outra apenas observável é relevante em relações continuadas entre Agente e Principal, onde um deles ou ambos podem interromper o contrato ou renegociá-lo no decorrer da transação. Nesse caso, a observabilidade tem como efeito a imposição de uma restrição ao contrato, limitando o comportamento do Agente, que pode ser punido com a inter-

rupção do contrato. Para que a observabilidade tenha efeito é necessário que a punição reservada ao Agente, no caso de um comportamento diferente daquele acordado contratualmente, seja uma ameaça crível. O Principal somente interromperá o contrato se essa for uma solução que lhe garanta um *payoff* maior do que aquele que seria obtido através da continuidade do contrato, mesmo considerando-se o comportamento não-contratual por parte do Agente.

Outra contribuição igualmente importante do estudo da assimetria de informações foi o conceito de seleção adversa (Akerlof, 1970). O tipo de problema agora enfocado não mais se refere ao comportamento pós-contratual, mas sim à adesão ou não a uma determinada transação. Um mercado que possua diferentes qualidades de bens – e essa seja uma informação privada de uma das partes – tende a ser ineficiente na medida em que transações, que seriam desejadas em um mundo de informação perfeita, não se realizam. Resumidamente, o mecanismo da seleção adversa elimina do mercado os produtos de boa qualidade porque o vendedor não consegue convencer o comprador sobre a qualidade do produto. Da parte do vendedor, a transação só é interessante se o valor a ser recebido for maior ou igual ao valor do bem; valor esse dado em função da qualidade do bem, informação privada do vendedor. O comprador, por sua vez, não podendo avaliar a qualidade do bem, não pode simplesmente comparar valor e qualidade. Como alternativa, o comprador compara o valor a ser pago com a qualidade esperada do bem. Se um bem for de alta qualidade, o vendedor, ciente disso, exigirá um alto valor para a transação. O consumidor, no entanto, ignorante quanto à qualidade do bem, aceita pagar um valor correspondente à qualidade esperada, que, por definição, é inferior ao valor de um bem de alta qualidade. Conseqüentemente, somente os bens de qualidade inferior seriam comercializados.

A solução para um problema de seleção adversa é conhecida como 'sinalização'. O vendedor agirá de modo a prover o comprador de informações confiáveis a respeito do bem – como certificados de qualidade ou garantia –, eliminando a assimetria de infor-

mações e, como consequência, o problema de seleção adversa.

Tanto *moral hazard* quanto seleção adversa foram desenvolvimentos que impuseram restrições às transações. Em outras palavras, o funcionamento do mecanismo de coordenação das ações dos agentes a que se referia Coase, seja ele de preços ou interno à firma, passou a ter parte dos seus custos incorporados à análise econômica.

Finalmente, a Economia da Informação teve na adoção do pressuposto comportamental de oportunismo ("auto-interesse com avidez") mais uma contribuição à consolidação da NEI. A economia ortodoxa implicitamente assumia que os agentes econômicos eram fiéis aos seus compromissos ou, então, que os termos de uma transação eram completos e se faziam cumprir sem custos. Diante desse pressuposto de transações sem custos e imaculadas, o estudo das transações era trivial. A Economia da Informação introduz ao *mainstream* o comportamento ético e seus custos, colocando a transação em lugar de destaque na análise econômica. Apesar do oportunismo não ser um pressuposto explícito da Economia da Informação, o comportamento racional, mas ético, evidente nos modelos de Teoria da Agência, foi explicitamente incorporado à NEI, particularmente à Economia dos Custos de Transação⁷.

1.3 - Arrow e a Economia das Organizações

A contribuição de Arrow à NEI vai além de suas contribuições indiretas via Economia da Informação, observadas na seção anterior. Em *The Limits of Organization*, Arrow faz uso dos conceitos ligados à informação para explicar o aparecimento de organizações, como, por exemplo, a firma.

Segundo ele, organizações podem ser vistas como uma forma de

⁷ Uma explicação mais detalhada desse pressuposto comportamental encontra-se na seção 3.1 do capítulo 3.

se obter benefícios advindos de uma ação coletiva, dada uma falha no sistema de preços. Aqui entram os fenômenos de seleção adversa e *moral hazard* que, como visto na seção anterior, implicam imperfeições do sistema de preços. [Arrow argumenta que o mercado seria mais sensível aos problemas derivados da assimetria de informações do que seriam as organizações. Por um lado, em uma organização, o controle sobre as transações é maior e, conseqüentemente, a assimetria informacional tende a ser menor do que aquela observada no mercado.] Mais importante, algumas características das organizações permitem a redução de custos associados à coordenação das ações dos agentes econômicos.

Arrow, prosseguindo em sua identificação das limitações do mercado, afirma que, na presença de incerteza (mesmo não se tratando de incerteza *knigtiana*), o sistema de preços se torna tão complexo que o uso do mercado fica inviabilizado. Sua afirmação paralelamente abre espaço para a crítica à hiper-racionalidade assumida pela ortodoxia, uma vez que a complexidade dos contratos contingentes para lidar com a incerteza estaria além dos limites da compreensão humana. Segundo ele,

"Drawing up such contracts (contratos contingentes) would be expensive, and understanding them would be equally so. The courts of law, on the basis of long experience, have shown little faith in the ability of the average individual to understand complicated contracts" (Arrow, 1974: 35).

Esse reconhecimento possibilitou a adoção do pressuposto comportamental de racionalidade limitada, desenvolvido por Simon, como exposto na próxima seção. Mais importante, a inabilidade em se processar todas informações necessárias ao funcionamento de um complexo sistema de preços é um dos responsáveis por custos do uso deste sistema, ou seja, custos de transação.

Diante das limitações apresentadas pelo mercado, as organizações podem representar o papel de instrumentos de coordenação das ações dos agentes econômicos, de tal forma que os benefícios da ação coletiva – como a divisão do trabalho – possam ser reali-

zados sem implicar os mesmos custos (às vezes proibitivos) de funcionamento do mercado. Nesse sentido, as organizações devem ser entendidas *lato sensu*, de tal modo que códigos de ética e sistema de mercado devem ser considerados como formas de organização⁸. Nesse sentido, organizações, enquanto instrumento de coordenação, podem alterar os custos de transação implícitos a um sistema econômico.

Aparentemente, essa proposição em nada se diferencia da original formulada por Coase. O papel de Arrow foi importante, no entanto, ao caracterizar – com maior rigor e utilizando-se de uma linguagem compreensível ao *mainstream* – o papel coordenador das organizações.

1.4 - Simon: redefinindo o agente econômico

Um dos pontos em que a NEI mais se afasta do que se entende por ortodoxia econômica é o pressuposto comportamental de racionalidade individual – um dos principais pilares da economia neoclássica. A despeito de esse ponto ser um freqüente alvo de críticas, foi Herbert Simon quem se ocupou em redefinir a racionalidade do agente econômico de modo sistemático.

A contribuição de Simon pode ser identificada em três pontos de apoio, hoje utilizados pela NEI: a) racionalidade limitada; b) seleção de formas organizacionais e c) análise estrutural discreta.

Em contraposição ao pressuposto de plena racionalidade dos agentes, assumido pela ortodoxia, Simon propõe o conceito de racionalidade limitada. Dessa forma, diferentemente do conceito de um agente que seria capaz de desenvolver cálculos complexos com rapidez, precisão e sem custos em seu processo decisório,

⁸ A definição de organização empregada por Arrow difere daquela hoje empregada pela NEI, segundo a qual organizações são atores no mundo político, social e econômico. Sua definição de organização aproxima-se da definição corrente de 'instituição', ou seja, as 'regras do jogo'.

apresenta-se um conceito que reconhece que, embora o ser humano condicione o seu comportamento à razão, ele o faz de maneira limitada. Como coloca o próprio Simon, "o comportamento humano é intencionalmente racional, porém de modo limitado". A importância desse pressuposto está no reconhecimento de que os contratos efetuados para reger uma determinada situação são inevitavelmente incompletos. Em outras palavras, como não se pode prever todas as contingências futuras que interferem na transação em questão, um contrato é incapaz de resolver *ex-ante* todas as eventuais pendências.

A partir de Simon, a Economia, desde sempre definida como a ciência da escassez, pôde incorporar a escassez da capacidade de se absorver e processar informações. Até então, o estudo da escassez pressupunha ilimitada racionalidade, o que é, no mínimo, um paradoxo. A adoção do pressuposto de racionalidade limitada ainda é modesta na teoria econômica, dada a dificuldade de sua utilização em modelos formais. Essa discussão sobre a racionalidade limitada será retomada no capítulo 3, quando são expostos os pressupostos comportamentais da ECT.

Embora não de maneira explícita, o processo de seleção das instituições assumido pela NEI também pode ser creditado, ainda que parcialmente, a Simon (1962). Essa era uma questão latente em Coase e que, por falta de elaboração, confinou sua proposição com relação à gênese da firma ao esquecimento. Retomando o seu argumento, Coase afirmava que as instituições, em particular a firma, desempenham o papel de economizar custos de transação, só sobrevivendo as formas organizacionais que se mostram eficientes nessa tarefa. Não estavam explícitos, portanto, os processos 1) de surgimento de formas organizacionais e 2) de seleção das formas existentes. No primeiro caso, não se garantia que as formas criadas obedeceriam a um critério de eficiência, aparentando apenas um processo de criação randômico. No

³ Citado em Williamson (1985: 11).

segundo caso, a seleção pela eficiência nos moldes da seleção natural darwinista não seria suficiente para a explicação das formas de organização eficientes, uma vez que o meio ambiente social muda rapidamente (relativamente à velocidade de seleção de formas organizacionais) e, conseqüentemente, não permitiria a estabilidade do critério de seleção.

A proposta de Simon consiste na apresentação de dois processos de seleção de formas complexas – não se restringindo apenas a formas organizacionais – que difeririam da seleção natural darwinista. O primeiro deles pode ser denominado de 'seleção por tentativa e erro', que se afasta da seleção natural na medida em que a informação obtida em cada experiência passada é armazenada e orienta as tentativas subseqüentes – ou seja, orienta o processo de criação de novas formas, deixando esse de ser randômico. Segundo ele, "vários caminhos são testados, as conseqüências de segui-los são registradas, e essa informação é utilizada para orientar as pesquisas futuras" (Simon, 1962: 128).

O segundo processo de seleção pode ser denominado 'seleção por experiência prévia'. Sua aplicação se dá em caráter complementar ao processo de 'seleção por tentativa e erro', servindo para economizar os esforços despendidos pelo primeiro. Sua aplicação é pertinente quando as características da situação que se defronta o agente são semelhantes a experiências anteriores. Assume-se que formas de organização que se mostraram eficientes na situação anterior também se mostrarão eficientes frente à nova situação, desde que ambas as situações sejam minimamente semelhantes. Assim, formas organizacionais já testadas em experiências anteriores podem ser adotadas em um novo contexto, conforme o grau de similitude que a nova experiência apresenta com as anteriores. Na medida em que se orienta a escolha de tentativas, tem-se como resultado a economia dos esforços despendidos no processo de 'seleção por tentativa e erro'. Como coloca Simon, "ao simplesmente tentar novamente os caminhos que levaram à solução anterior, ou suas assemelhadas, a pesquisa por tentativa e erro é intensamente reduzida ou completamente eliminada" (Simon, 1962: 128).

Em suma, o processo de seleção proposto é ativo, uma vez que os agentes utilizam elementos do passado e informações disponíveis como instrumentos de controle dos processos de seleção. Essa postura se contrapõe ao processo de seleção natural, em que o acaso é o elemento-chave.

Uma terceira contribuição de Simon foi expressar a metodologia de análise já sugerida por Coase, ou seja, a comparação entre formas organizacionais com o objetivo de se avaliar a sua eficiência. Simon denominou este processo por Análise Estrutural Discreta. Em sua avaliação, ao abandonar a teoria de preços como o centro de estudo, a economia – e, mais especificamente, a NEI – passava a lidar com objetos em que a análise qualitativa se tornava mais relevante. Nesse sentido, a análise marginalista perderia importância frente à comparação de alternativas estruturais discretas.

Posteriormente, Williamson (1991a: 270) forneceu novas bases à proposta de Simon ao argumentar que organizações seriam mais adequadamente analisadas na forma discreta do que através de espectro contínuo. O argumento de Williamson fundamenta-se em três pontos: 1) firmas e mercados utilizam diferentes mecanismos de governança de suas transações; 2) a legislação que regulamenta os contratos é também discreta, o que implica diferentes e discretos quadros institucionais para cada tipo de contrato; e 3) a análise marginalista relega a um segundo plano a abordagem de *'first-order economizing'*, estando mais diretamente ligada a questões alocativas.

1.5 - Alchian & Demsetz: a economia dos direitos de propriedade

Coase já havia criado uma certa reviravolta no pensamento econômico quando escreveu *The Nature of the Firm* (1937). Sua outra publicação de relevo, *The Problem of Social Cost* (1960), veio a consolidar um dos efeitos de seu primeiro trabalho: a necessidade de se incorporar à economia questões ligadas aos direitos de propriedade.

Essa missão foi assumida inicialmente por Demsetz (1967), preocupado em construir uma teoria dos direitos de propriedade. Seu ponto de partida é o reconhecimento de que uma transação consiste na troca de diferentes direitos, em seus mais variados modos – como direitos privados ou públicos – e em diversas dimensões – como o direito de uso, de usufruto ou de modificação do objeto alvo do direito.

Os direitos de propriedade privados estão intimamente relacionados à ocorrência de externalidades, sejam positivas ou negativas. As externalidades, definidas como os efeitos de uma determinada ação sobre terceiros não-diretamente engajados nessa ação, emergem como uma consequência de uma definição imprecisa dos direitos de propriedade privados.

Tendo como referência esse ponto de partida, Demsetz (1967: 350) argumenta que “direitos de propriedade surgem com a finalidade de internalizar as externalidades quando os ganhos da internalização forem maiores do que seus custos”. Uma mudança no ambiente econômico pode ser suficiente para alterar os ganhos e custos da internalização, resultando, como consequência, a gênese de mais um direito de propriedade. Pode-se concluir que a estrutura de direitos de propriedade é uma resposta eficiente aos aspectos econômicos implicados por ela.

O avanço mais importante, no entanto, foi dado por Alchian & Demsetz (1972), quando associam a questão dos direitos de propriedade à gênese da firma.

O argumento dos autores pode ser decomposto em quatro passos. Primeiro, em uma firma é possível captar os ganhos gerados pela organização cooperativa – aqui entendidos em uma forma abrangente, incluindo o emprego de ativos complementares, economias de escala via divisão do trabalho, pecuniárias etc. Esses ganhos cooperativos são resultado do que os autores determinaram genericamente por *team production*, ou seja, o excesso da produção conjunta sobre a soma do que seria produzido individualmente por cada parte envolvida. Como segundo passo, os autores apontam que a existência de *team production* impede que se identifique com clareza quanto do rendimento total deve ser

atribuído a cada parte. Segundo Alchian & Demsetz (1972: 779):

"With team production it is difficult, solely by observing total output, to either define or determine each individual contribution to this output of the cooperating inputs. The output is yielded by a team, by definition, and it is not a sum of separable outputs of each of its members."

Esse tipo de situação pode ser um desestímulo à dedicação que as partes podem exercer no trabalho, na medida em que o esforço de cada membro tem reflexo sobre a produção conjunta, mas, a depender da dimensão do 'time', se traduz em um acréscimo insignificante sobre a sua remuneração. Conseqüentemente, a produção cooperativa, na ausência de qualquer mecanismo de controle, tem como contrapartida o estímulo à preguiça.

O terceiro passo do argumento decorre diretamente do segundo. A produção cooperativa necessita de algum mecanismo – como a supervisão – que discipline o comportamento dos agentes, como forma de coibir a preguiça de seus participantes. Supondo que a adoção de um supervisor preserve a *team production*, a questão que se coloca é como controlar o comportamento do supervisor.

Nesse ponto, entra em cena o quarto passo do argumento, relacionando a organização econômica a direitos de propriedade. O meio através do qual uma firma capitalista, por exemplo, garante o incentivo necessário à supervisão da produção cooperativa é assegurar ao supervisor os ganhos extras advindos da produção. Nesse caso, ele será estimulado a promover o maior retorno possível à produção cooperativa. Além disso, é necessário assegurar poderes ao supervisor sobre os demais membros da produção cooperativa, como forma de fazer efetiva a sua supervisão. Em outras palavras, assegura-se ao supervisor de uma firma um conjunto de direitos: a) direito ao produto residual; b) direito de observar o comportamento de outros membros; c) ser a referência de todos os contratos internos à firma; d) direito de dispor da participação dos demais membros; e e) direito de negociar os direitos anteriores. A questão da propriedade é, portanto, essencial ao funciona-

mento do sistema econômico.

Com isso, o horizonte da economia se abriu um pouco mais, de tal forma que questões antes exclusivas ao Direito passaram a ser relevantes à análise econômica. Uma das conseqüências desse movimento foi tornar a NEI um programa de pesquisa interdisciplinar.

1.6 - Williamson, Klein *et alii*: dimensionalizando¹⁰ as transações, o papel da especificidade de ativos

A proposição original de Coase, relacionando a forma organizacional aos custos de transação, repercutiu modestamente na literatura econômica, particularmente em estudos empíricos, na medida em que não se tratava de uma hipótese refutável. Conforme exposto no início deste capítulo, o modo que Coase apresentava seu *insight* não permitia testes empíricos por falta de base de comparação e/ou observabilidade dos custos de transação. A consolidação da NEI exigia, portanto, contribuições no sentido de permitir a refutação da proposição de Coase. Os principais passos nessa direção foram dados por Williamson (1975; 1979) e Klein *et alii* (1978).

Considerando, conforme sugerido por Commons, a transação como unidade de análise, Williamson preocupa-se em atribuir dimensões a essas transações, utilizando elementos objetivos e observáveis. Esses elementos procuram identificar a possibilidade de ação oportunista por uma ou mais partes envolvidas na transação e os seus respectivos custos sobre as demais partes. Dessa forma, conforme a transação, dimensionalizada por esses elementos objetivos, diferentes custos de transação serão inferidos, o que poderia exigir uma diferente forma organizacional para go-

¹⁰ Utiliza-se aqui o termo *dimensionalizar*, ao invés de *dimensionar*, pelo fato deste último ter o sentido de mensurar, enquanto deseja-se aqui o sentido de atribuir dimensões às transações.

vernar essa transação. A proposição de Coase finalmente poderia ser testada: os elementos observáveis permitiriam deduzir o nível de custos de transação e qual seria a forma organizacional eficiente para reger essa determinada transação.

O principal elemento introduzido por Williamson e, posteriormente, analisado por Klein *et alii* foi a especificidade de ativos¹¹. Se uma determinada transação implica investimentos que lhe são específicos – não podendo ser utilizados de forma alternativa sem uma perda considerável –, a parte que arcou com esses investimentos fica em uma posição especialmente sujeita a alguma ação oportunista das demais partes. Isto acontece porque a utilização de ativos específicos permite a geração de um excedente em relação ao que seria obtido empregando-se ativos não-específicos (ou genéricos). Por definição, o que caracteriza essa especificidade dos ativos é o fato de o valor que adquirem em um uso específico ser notadamente superior ao que seria obtido em um uso alternativo qualquer, o que explica a ocorrência do excedente. A presença desse excedente a ser apropriado pelas partes cria um problema de barganha que tem implicações em termos de eficiência nessa transação.

Finalmente, concluindo o argumento, os autores relacionam a especificidade de ativos com a escolha da forma organizacional responsável pelo governo dessa transação. Cada forma organizacional apresenta diferentes níveis de controle sobre uma transação; como exemplo, a transação entre firmas intermediadas pelo mercado apresenta um grau de controle menor do que aquele verificado entre firmas intermediadas por um contrato de longo prazo. O mesmo pode ser dito da transação via contratos em relação à integração vertical. Dado que as diferentes formas organizacionais apresentam um nível distinto de controle sobre uma transação, cada uma delas lida diferentemente com a ação oportunista e seus custos em uma transação que empregue ativos específicos.

¹¹ Esse ponto é explorado com maior detalhe na seção 3.2 do capítulo 3.

Como colocam Klein *et alii* sinteticamente: "conforme os ativos se tornam mais específicos e mais quase-renda (excedente) é criada (e, portanto, a possibilidade de ganhos oportunistas cresce), os custos de se utilizar contratos em geral crescerão mais do que aqueles relativos à integração vertical. Conseqüentemente, *ceteris paribus*, é mais provável que observemos uma integração vertical" (Klein *et alii*, 1978: 298).

A proposição original de Coase poderia, enfim, ser objeto de um tratamento empírico, em que especificidade de ativos aparece como uma variável explicativa relevante da variável dependente 'forma organizacional'.

Além de propor a especificidade de ativos como um elemento central para se explicar os custos de transação, Williamson (1975; 1979) e Klein *et alii* (1978) também sugeriram outras possíveis dimensões das transações que, posteriormente, foram exploradas pela ECT. O ponto de referência para se dimensionar as transações era a identificação das suas características que influenciavam a possibilidade ou o custo de ações oportunistas. Klein *et alii* (1978: 318) destacam dois elementos, além da especificidade de ativos, que podem representar esse papel: a) incerteza e b) expectativas de crescimento da demanda. Se há incerteza quanto ao comportamento dos preços, o arranjo contratual não pode fixar *ex-ante* o preço do bem ou serviço transacionado, assumindo que um sistema completo de contratos contingentes não seja factível. Conseqüentemente, esse arranjo contratual será deliberadamente incompleto, deixando a determinação do preço para uma negociação futura. Aumenta-se, portanto, por razões de incerteza, a possibilidade de ação oportunista de ambas as partes. Os custos associados a essas ações são custos de transação que, por sua vez, são determinantes na escolha da forma organizacional responsável pela governança dessa transação. Assim, a incerteza é mais uma dimensão da transação relevante para a determinação da forma organizacional.

As expectativas de crescimento da demanda, ao contrário da incerteza, referem-se mais ao custo da ação oportunista do que à sua possibilidade de ocorrência. Klein *et alii* (1978: 318) argumen-

tam que a expectativa de aumento dos negócios no futuro influencia positivamente o interesse das partes na continuidade da relação. Do ponto de vista puramente econômico (e, portanto, aético), a decisão de se implementar uma ação oportunista depende de um confronto de seus benefícios com seus custos. O primeiro corresponde ao ganho imediato obtido ao se aproveitar lacunas contratuais em benefício próprio, não coletivo. O segundo corresponde ao valor presente dos benefícios conjuntos que seriam gerados no caso de continuidade da relação de confiança entre as partes. A expectativa de crescimento da demanda aumenta os benefícios de continuidade da relação e, conseqüentemente, também aumenta os custos de uma ação oportunista para aquele que a implementar. Presume-se, portanto, que o risco de comportamento oportunista será menor, sendo menores os custos de transação. Essa característica foi posteriormente tratada formalmente dentro da ECT por Kreps (1990) sob um diferente ângulo. Em vez de se ater à questão da evolução da demanda, Kreps considerou genericamente a reputação como um elemento de valor que seria perdido no caso de uma ação oportunista. A intuição por trás de seu modelo é, no entanto, a mesma.

Williamson (1985) apresenta também como dimensão das transações a frequência com que a relação entre as partes é estabelecida. A essência de seu argumento é a mesma daquela utilizada por Klein *et alii* (1978) e Kreps (1990), em que o custo de uma ação oportunista é dado pelo valor presente do fluxo futuro gerado pela relação bilateral. Esse ponto é explorado com maior detalhe na seção 3.2.2.

Uma vez expostos os antecedentes da NEI, o próximo capítulo procura definir o estágio atual da NEI, ressaltando, em particular, seus diferentes níveis analíticos: Ambiente Institucional e Estrutura da Governança.