

Efeitos do advento da agência reguladora sob a ótica da Economia dos Custos de Transação (ECT) no nível de eficiência de serviços públicos prestados: Um estudo na SABESP

Effects of the advent of the regulatory agency on the efficiency of public services from the perspective of Transaction Costs Economics: the case of SABESP

Alba Valéria Moraes Amaral Rocha¹, Reinaldo Guerreiro²

RESUMO

O presente trabalho desenvolve-se em torno do tema da eficiência dos serviços de saneamento básico. Com base no recorte dos serviços operacionais de reparo das redes de água e esgoto, busca-se verificar que efeitos o advento da agência reguladora provocou sobre o seu nível de eficiência. Para tanto, parte-se da premissa de que as características da transação, representada pelo contrato, estão alinhadas com a abordagem da Economia dos Custos de Transação (Williamson, 1985), constructo que tem na especificidade dos ativos seu atributo-chave. Assim, utilizando como campo uma empresa de serviços de saneamento básico, cujas transações envolvem 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, pelas entrevistas semiestruturadas com os gestores do contrato, e, subsidiariamente, pela sua análise. Os resultados indicam que o advento da agência não interferiu nos custos de transação do contrato, mas, por outro lado, impôs novos custos de transação *ex post* para o contrato implícito, estabelecido entre agência e empresa regulada. A eficiência dos serviços contratados, portanto, não é alterada pelo advento da agência sob a ótica da ECT, mas indiretamente as regras da agência podem reforçar o vínculo entre o consumidor e a prestadora do serviço. O estudo discute o efeito causado pela interposição de regulação sobre o contrato, sob a ótica da ECT, e, nesse sentido, contribui para ampliar a literatura empírica no campo da Nova Economia Institucional.

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

ABSTRACT

*This study discusses the efficiency of public sanitation services. Looking at operational services for repairing water and sewage lines, we sought to verify whether the introduction of regulation produced any impact on the level of efficiency observed. To this end, we started from the premise that the characteristics of the transaction, represented by the contracts entered into, are aligned with the Transaction Cost Economics approach (Williamson, 1985), in which a principal construct is that of asset specificity. Using as the object of research a company that provides basic sanitation services and whose transactions involve asset specificity, we sought to verify, using the logic of efficiency suggested by Williamson (1985), whether a better alignment between the characteristics of transactions, agents and laws reduces transaction costs. Data were collected by means of semi-structure interviews with contract managers and by content analysis of these contracts. Results suggest that the introduction of regulation in the sector did not affect transaction costs, but rather imposed new *ex-post* transactions costs by reason of the implicit contract established between the regulatory agency and the regulated company. The efficiency of contracted services, therefore, from the point of view of TCE is not altered by the introduction of regulation, but indirectly the rules of the regulatory agency were found to have the potential of strengthening ties between consumer and service provider. In this respect, the study is a contribution to the empirical literature on New Institutional Economics.*

Keywords: transaction costs; public service efficiency; regulatory agency; contracts.

¹ Universidade de São Paulo - São Paulo, Brasil - alba-valeria@uol.com.br

² Universidade de São Paulo - São Paulo, Brasil - reiguerr@usp.br

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 & Piccinini, 1999).

Nas últimas décadas, o ambiente institucional tem sofrido mudanças importantes, entre as quais se destacam o advento da 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 (ECT).

A interação da regulação com os investimentos, especificidade dos ativos, riscos e 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. 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). Isso posto, a 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 a Cia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, a Sabesp. A pesquisa se faz relevante pela importância desse setor para o desenvolvimento econômico e social de qual-

quer 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 o órgão regulador e a 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 munícipe, pois a sua execução possui intersecções com outros serviços de infraestrutura, impactando a organização da cidade. O outro fator para a escolha foi o seu elevado nível de terceirização.

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; e, por outro, a empresa vencedora da licitação precisa fazer um alto investimento inicial para dar conta da execução de toda a vasta gama de serviços contratados, e, para isso, necessita de 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.

A literatura aponta vários trabalhos empíricos que utilizam a ECT para avaliar *performance* de serviços públicos sob vários aspectos, entre eles o efeito da regulação: Williamson (1979); Joskow (1988); Goldberg e Erickson (1987); Crocker e Masten (1996); Zupan (1989); Levy e Spiller (1994); Spanjer (2009). Especifica-

mente para o setor de água, destacam-se os seguintes trabalhos: Bhattaraya et al (1994); Mènard e Saussier (2000); Kirkpatrick et al (2005); Mazé e Mènard (2006). No entanto, não foi encontrado na literatura trabalho empírico que busca verificar, sob a ótica da ECT, o efeito do advento da regulação sobre serviços contratados pelo agente concessionário.

No capítulo 2 apresenta-se a base teórica que apoia este trabalho. No capítulo 3 expõe-se a metodologia da pesquisa, e, no 4º capítulo, os resultados apurados bem como sua análise. Finaliza-se o capítulo 5 com as considerações finais.

2 ORGANIZAÇÕES, INSTITUIÇÕES E ECT

Como causas para o surgimento dos custos de transação citam-se: (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 adquirirem 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 serem 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).

Quando regras são violadas, punições são decretadas; mas, dependendo da efetividade do monitoramento e da severidade da punição, os agentes podem optar pelo não atendimento.

Assim, a origem das organizações e sua evolução são influenciadas pela estrutura institucional, ao mesmo tempo em que a evolução da última sofre influência das organizações. A chave do problema econômico não está no avanço tecnológico ou na acumulação de capital, mas nas regras ou arranjos institucionais que estimulam ou inibem atividades nesse sentido. Portanto, decifrar o ambiente é fundamental para explorar as deficiências da abordagem da escolha racional e necessita ser investigado, o que envolve entender o “modelo mental” dos indivíduos (North, 1992).

2.1 O contrato e a regulação como instituições

Contratos representam a forma de enfrentar problemas de holdup pelo acordo formal de um comportamento aceitável entre as partes. Como são incompletos, quanto mais complexa for a transação, mais “relacional” será o caráter do contrato; outro ponto é que as partes buscarão reduzir os custos de estarem ligadas a um acordo de longo prazo adotando acordos de curta duração. Por outro lado, as mudanças na estrutura institucional e regulatória do setor de utilidades públicas originaram questões políticas importantes, como a relacionada ao design da estrutura regulatória mais eficiente num ambiente verticalmente desintegrado. Por exemplo, a aquisição de *inputs* por meio de contratos de longo prazo influencia o desenho da regulação? (Crocker e Masten, 1996).

O Contrato

Segundo Williamson (2002), embora negligenciada no século XX, a ciência do contrato se desenvolveu em paralelo à da economia e incorporou cinco lições da Teoria Organizacional, quais sejam: (i) os atores humanos têm que ser descritos em termos mais realistas (premissa da racionalidade limitada); (ii) necessidade de sofisticar as previsões, baseando-as não só nas consequências esperadas; (iii) modos alternativos de governança diferem nos seus atributos, e o desafio consiste em descrever os últimos e alinhá-los aos diferentes modos de transação; (iv) o nível de análise é micro e a instituição que

nela melhor se encaixa é o contrato; (v) a cooperação adaptativa e consciente através do uso da administração é fundamental.

A principal função de um contrato de longo prazo é facilitar a negociação entre duas partes quando houver ativos específicos envolvidos. “Afundados” os investimentos, as partes se verão trancadas no relacionamento, que será governado pelo contrato, e a competição externa terá pouco impacto sobre seus termos. Os idealizadores do contrato terão a difícil tarefa de antecipar apropriadamente contingências que surgirão durante o relacionamento, mas, como especificar ações precisas que cada parte deveria tomar no caso de uma eventualidade concebível seria altamente dispendioso: na prática, as partes formalizam um contrato altamente incompleto (Hart & Moore, 1988).

Segundo Posner (2002), a posição normativa assume que a lei deveria ser eficiente. Quando dois indivíduos fazem um contrato, supondo que tenham a mesma informação sobre o bem, se a negociação tornar ambos melhor do que estão o contrato é feito. Os seus termos criarão uma pizza que será dividida entre as partes, de acordo com o seu respectivo poder de barganha, e incluirão termos que descrevem a *performance* desejada e que governam as principais contingências que possam afetar o seu valor. Um contrato teoricamente completo deveria descrever todas as possíveis contingências, mas os custos de transação – incluindo o custo de prever eventos de baixa probabilidade – tornam os contratos incompletos. O fato de as partes não poderem maximizar sua utilidade, pela impossibilidade de elaborar um contrato ótimo sem o *enforcement* legal, traz à tona a questão de quais leis tornariam o contrato ótimo possível. Essa lei hipotética é então comparada às existentes, e se são as mesmas, a hipótese descritiva é sustentada.

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 violações contratuais que ele estima reduzir.

Schwartz & Scott (2003), no trabalho em que formulam a teoria do contrato, concluem que a eficiência é a única meta institucionalmente viável e normativamente atraente para uma lei que regula o contrato entre firmas.

A Regulação

Segundo as teorias político-econômicas modernas, a regulação de mercados é um tipo de intervenção pública na economia que tem 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 de ativos específicos, que, por envolver elevados custos irrecuperáveis, não possuem um mercado secundário. Portanto, os investimentos nesses setores embutem maiores riscos e incerteza (Salgado e Seroa da Motta, 2005).

Victor Goldberg, em seu trabalho de 1976, argumenta que as diferentes operações dos serviços públicos podem ser vistas como regidas por contratos entre o provedor e seus clientes individuais, cujo conteúdo e interpretação, por sua vez, são regidos por outro nível coletivo de contrato, envolvendo o prestador e o agente regulador. Nessa linha de raciocínio, a regulação pode ser vista como um contrato implícito entre empresa regulada e agência reguladora. Quando a transação envolve ativos específicos, ela requer por parte dos concorrentes ao contrato 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. No caso de a empresa produtora aumentar a proteção do seu direito de servir tornará o contrato mais atrativo para ela, mas, em contrapartida, ela se tornará menos atraente para os consumidores a serem servidos. Assim, a maior proteção do direito dos consumidores será valorizada pelos mesmos e será 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, 1976).

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, entre elas 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 criada pela Lei Complementar 1.025 e regulamentada pelo Decreto 52.455, ambos de 07/12/2007.

2.2 A Economia dos Custos de Transação

A Teoria da Economia dos Custos de Transação (ECT) propõe-se a avançar na proposição de que o principal problema da organização econômica, o qual guarda relação intrínseca com sua eficiência, é economizar em custos de transação. 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 dessa questão é que as transações possuem atributos que as diferenciam e que 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; Gorringer, 1987; Argyres e Liebeskind, 1999; Bajari & Tadelis, 2001; Marino, 2005).

A ECT propõe três dimensões direcionadoras dos riscos de contratação: especificidade dos ativos, a mais importante, incerteza e frequência. A ideia subjacente é que a análise desses atributos permitirá qualificar e explicar as diferenças entre as transações. 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 desse atributo, ambas as partes podem sair do contrato a baixo custo.

Dimensões do Constructo: Especificidade dos Ativos, Incerteza e Frequência

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 puderem 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 potencial do seu melhor uso alternativo. No entanto, esse excedente poderá levar as partes a quererem expropriar a contraparte em benefício próprio, efeito conhecido na literatura econômica como *holdup*. As partes ficam então

“trancadas” numa relação bilateral (efeito *lock-in*), e devem desenhar os contratos de modo a criar mecanismos para minimizar esse efeito (Pedroso Jr., 2008).

Segundo Hayek (1945), os problemas de interesse da organização econômica surgem somente em conjuntura de incerteza. Knight (2002) delimitou a distinção entre a incerteza mensurável e a imensurável, e para preservá-la utilizou o termo “risco” para designar a primeira. Segundo Williamson (1985), 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. 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 permanente (Shirley & Ménard 1999, como citado em Ménard & Saussier, 2000).

Investimentos em técnicas de produção especializadas cujos custos poderiam ser cobertos num mercado grande, podem não o 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 demandas de transações similares, mas independentes (Williamson, 1985).

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

O campo de pesquisa foi a Sabesp, empresa brasileira de economia mista cujo principal acionista é o governo do Estado de São Paulo. A empresa foi constituída pela lei 119/73 para planejar, executar e operar sistemas de

água, esgotos e efluentes industriais, e até dezembro/2010 atuava em 368 dos 645 municípios paulistas por meio de contrato de concessão. A Sabesp também fornece água no atacado para seis municípios da Grande São Paulo, o que totaliza um atendimento direto para aproximadamente 26 milhões de pessoas.

3.1 Coleta de dados

Os dados sobre o mundo social são construídos nos processos de comunicação, sendo o texto o meio mais comum de obtê-los (Bauer & Gaskell, 2008). Os dados analisados foram coletados com base em texto gerado tanto de modo formal quanto informal, nas formas de contrato e entrevistas semiestruturadas, respectivamente.

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 que contempla todos os serviços operacionais associados aos principais ativos dos sistemas de distribuição de água tratada e coleta de esgoto. Antes do seu advento, esses serviços eram contratados separadamente e de modo pulverizado. Assim, esse contrato padronizou a prestação dos serviços operacionais 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 refere-se estritamente à eficiência da prestação dos serviços operacionais de água e esgoto formatada por esse contrato. Os atributos da transação analisada aproximam-se 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 deve arcar com um investimento inicial alto para executar o objeto contratual, que é bastante amplo, envolvendo uma vasta gama de

serviços; (ii) essa transação se torna crítica devido à especificidade dos ativos envolvidos: as estruturas de água e esgoto localizadas, na maior parte, no subsolo; (iii) há potenciais ganhos de escala decorrentes dos atributos da transação, os quais podem ser apropriados por ambas as partes.

Uma vez assinada a Autorização de Serviços pela contratante, passa-se à fase do monitoramento da execução do contrato (*custos ex post*), a qual envolve dois níveis de responsabilidade: (i) o grupo responsável por administrar legalmente o contrato e intervir na sua execução se julgar necessário, o qual é formado pelo Superintendente, gerente do Departamento de Serviços e gerente da área operada; (ii) o grupo responsável pela fiscalização dos serviços executados, formado pelos empregados que trabalham em campo e pelos empregados internos que consolidam as informações trazidas pelos primeiros, gerando dados para a emissão de relatórios gerenciais e *inputs* para as seguintes áreas administrativo-financeiras: orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e almoxarifados.

A população das entrevistas é formada pelos 36 gestores que fazem parte do primeiro grupo, mais o Diretor responsável pelas Unidades de Negócio da Região Metropolitana (RMSP), que, representando a Alta Administração, responde pelos custos *ex ante*. Todos os 37 agentes foram convidados a participar da pesquisa, sendo que desse total, 22 aderiram. No entanto, a fim de manter estrita fidelidade aos critérios metodológicos adotados, quatro entrevistas foram descartadas, uma vez que não foram concedidas de modo individual. As entrevistas foram realizadas no período de 29 de abril a 30 de maio de 2011. O Quadro 1 apresenta os gestores entrevistados.

Bauer & 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. Para a construção do *corpus* foram elaboradas 25 perguntas direcionadoras. No entanto, para a finalidade desse trabalho, são apresentadas apenas as mais diretamente relacionadas à questão de pesquisa.

Quadro1 - *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 e Poá).	Região Metropolitana	2000	1992
Departamento Operações - UN ¹ Centro	Centro expandido da capital	2004	1977
Departamento Operações - UN Leste	Extremo leste da capital e municípios a leste Região Metropolitana	2000	1976
Departamento Operações-UN Sul	Idem para a região sul	2007	1992
Departamento Operações-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.

Quadro 2 - Perguntas Direcionadoras.

- 1) Quais os fatores que impactam diretamente, aumentando ou diminuindo, 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 dos mecanismos de monitoramento da execução dos serviços: 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 da Análise de Conteúdo, doravante denominada AC, é a variável dependente a ser explicada. O *Corpus* foi elaborado com base na transcrição das 18 entrevistas, que constituem as unidades físicas de dados e totalizam 17 horas e 44 minutos de gravação. A análise foi feita de forma manual utilizando-se AC (Bardin, 2009). Primeiramente procedeu-se a uma análise temática, a qual, na sequência, foi refinada pela técnica da APD (Análise Proposicional do Discurso). Essa permite determinar núcleos de referência baseados na divisão do texto em proposições. O passo seguinte foi a normalização dos enunciados, que busca identificar nas respostas formas afirmativas, segundo a combinação sintática mais elementar, ou seja, ator/ação/complemento. Até esse passo a análise percorre todas as entrevistas de forma transversal. Por meio da análise temática, chegou-se a três temas e nove subtemas, apresentados nesse trabalho como 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.

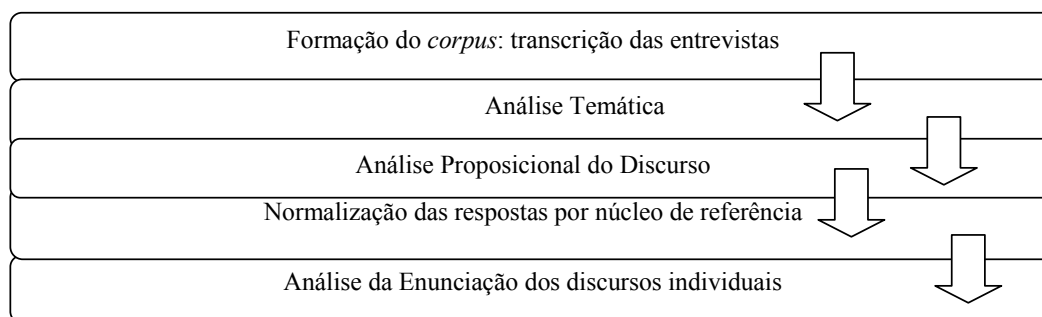
2. A Organização e o Macro Ambiente Institucional;
 - a. *Global Sourcing* x Arsesp;
3. Impacto do Advento da Arsesp
 - a. Custos de Transação;
 - b. Nível de Eficiência dos Serviços Operacionais.

O último passo é a Análise da Enunciação, que busca capturar a dinâmica de cada entrevista individualmente. Essa análise revela aspectos importantes do discurso, como o maior ou menor vínculo do respondente com o tema proposto, e a tentativa de prover uma coerência aparente à resposta. Entre as muitas possibilidades, essa análise se restringiu à identificação dos seguintes elementos no discurso (Bardin, 2009):

- i. Rupturas, considerando o aspecto da sequência e do domínio do discurso;
- ii. Elementos atípicos e figuras de retórica dos tipos: (a) recorrências de importância e de denegação; (b) lapsos; (c) álibi.

A Figura 1 sintetiza o caminho percorrido no tratamento analítico dos dados.

Figura 1 - Organização da Análise.



Fonte: Elaboração própria.

4 RESULTADOS

O modelo original do contrato *Global Sourcing* foi “comprado” de uma consultoria externa. As duas revisões que seguiram até o momento da realização da pesquisa foram feitas internamente, pelos gestores operacionais com apoio da área jurídica. O tempo investido em cada uma delas foi de aproximadamente dois anos.

A análise das alterações contratuais buscou mapear o perfil das adaptações sofridas no período. Percebe-se que elas se relacionam apenas com as subcategorias b) e c) do tema Um, o que é endossado pelos respondentes, cujas respostas indicam que os itens da norma da Arsesp, que interferem no contrato, não foram formalizados no mesmo até o momento da conclusão dessa pesquisa.

Quadro 3 - Principais Mudanças Decorrentes das Revisões Contratuais.

Cláusula	Global II	Global III
5	Prazo contratual total: dilatado para 2 anos.	Dilatado, na prática, para o limite legal de 5 anos.
6	Critério para medição dos serviços passa a incluir a reposição asfáltica; incluído prazo para formalizar possíveis inconsistências nas mesmas.	Aumentado o percentual de tolerância de serviços amostrados fora das especificações técnicas.
8	—	Incluído item que vincula a Fiscalização às Medições/Pagamentos.
9	Garantia suplementar para Termo de Alteração Contratual: dilatada.	Dilatada ainda mais.
10	Aumento dos prazos médios de atendimento para alguns serviços.	Aumento dos prazos médios de atendimento de alguns serviços.
14	Agrupamento das classes de materiais A e B. 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.
16	Mudança no critério para revogação automática da autorização para subcontratação de 2 para 9 meses com conceito “insuficiente” na avaliação mensal. Supressão da obrigação de a 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.

<p>Estabelecimento de faixas de percentuais para aplicação de sanções para serviços executados com tempo de atendimento superior a 200% do prazo contratual.</p> <p>Exclusão do item “nenhum serviço poderá ultrapassar o limite de 200% do prazo estabelecido no item 10.3.”</p> <p>Alteração das faixas de percentuais para aplicação de sanções para serviços executados com tempo médio mensal acima dos prazos estabelecidos.</p> <p>Redução da sanção por inadimplência de quaisquer obrigações contratuais.</p> <p>Inclusão de sanção relacionada à ocorrência de reclamações junto ao PROCON.</p> <p>18 Aumento das faixas com alteração dos percentuais para aplicação de sanções quando for imputado à contratada o conceito “insuficiente” nas avaliações. Alteração da quantidade de conceito “insuficiente” tolerado, de 3 para 13, para aplicação de sanções.</p> <p>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.</p> <p>Redução da sanção por dia de atraso na entrega da Nota Fiscal.</p> <p>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.</p> <p>Supressão do motivo para rescisão por parte da Organização relativo ao Art. 65 da Lei 8666/93.</p> <p>20 Inclusão de motivo para rescisão pelo <i>não cumprimento ou o cumprimento irregular do Código de Ética e de Conduta da Organização.</i></p> <p>Inclusão de Regulamentação de Preços e Critérios de Medição e outros Procedimentos de Avaliação da Prestação de Serviços.</p> <p>22 Exclusão de Lista de Materiais Classe A/B.</p>	<p>Substituição das fórmulas por valores nominais para parte das sanções.</p> <p>Inclusão de sanções por: (a) não cumprimento do agendamento/não iniciar serviço de pronto atendimento em 1 hora; (b) não cumprir tempo máximo; (c) reagendamento pela 3ª vez consecutiva.</p> <p>Alteração das faixas de percentuais para aplicação de sanções para serviços executados com tempo médio mensal acima dos prazos estabelecidos.</p> <p>Inclusão de sanção por dia de atraso por não cumprimento de cronograma de execução para assentamento de rede de água/esgoto.</p> <p>Inclusão de sanções por não cumprimento das especificações técnicas atestadas pela Fiscalização.</p> <p>Alteração do cálculo do valor da sanção por inadimplência de quaisquer obrigações contratuais.</p> <p>Inclusão de faixas para aplicação de sanções quando imputado o conceito “insuficiente” até o limite de 12 medições processadas.</p> <p>Inclusão de sanção em caso de rescisão por qualquer hipótese prevista na cláusula 20.</p> <p>Inclusão de especificidades para os casos de rescisão contratual por inadimplência parcial ou total, e para o caso de não haver rescisão.</p> <p>Inclusão da indicação da responsabilidade pelas multas pecuniárias quando se tratar de Consórcio.</p> <p>Inclusão do motivo para rescisão por <i>desatendimento das determinações da Unidade da SABESP que administra este contrato.</i></p> <p>Inclusão de Relatório Estatístico Mensal e Acumulado de Acidentes do Trabalho de Empresas Contratadas.</p>
---	--

Fonte: Elaboração própria.

Identifica-se facilmente que a cláusula 18, que diz respeito às sanções administrativas, foi a que mais sofreu alterações em ambas as revisões. O que aparentemente pode parecer flexibilização com relação à contratada, na prática pode ser interpretado como uma tentativa de trazer o contrato do mundo ideal para o mundo real, por exemplo, quando se exclui o item “nenhum serviço poderá ultrapassar 200% do prazo...”, na verdade está se admitindo a possibilidade de ocorrer eventos não previstos, o que está em linha com os pressupostos da ECT. A exequibilidade da aplicação das sanções foi outro foco de atenção das alterações, numa tentativa de melhorar a governança do relaciona-

mento. Ressalta-se o fato da alteração da cláusula 8, que se refere à fiscalização dos serviços e, portanto, à maior parte dos custos *ex post*, ter ocorrido apenas na segunda revisão, o que indica uma fraca relação entre esses custos e a governança do acordo.

4.1 Interpretação dos Resultados

A proposta dessa seção é discutir cada um dos três temas à luz do referencial teórico.

Tema Um:

A Organização sob o Prisma da ECT

Especificidade dos Ativos

Os serviços operacionais são diretamente relacionados às redes e ligações de água e esgoto, que são ativos específicos, portanto, apresentam a mesma natureza. A expectativa era de que as respostas à pergunta sobre os riscos envolvidos na transação tangenciassem esse atributo, 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 contratual demanda uma estrutura especializada de governança, a qual impõe altos custos. A fiscalização representa o controle mais importante sobre a contratada. No entanto, verifica-se que ela só se tornou “contratualmente efetiva” como instrumento de governança do contrato, após sua segunda revisão, com a alteração da cláusula 8, da qual é objeto, o que indica uma falha no desenho do contrato que pode ser tanto inconsciente quanto deliberada, mas, em ambos os casos, indica ineficiência, pois, estando diretamente relacionada com a capacitação dos recursos humanos organizacionais e com gestão sobre a contratada, essa falha inviabiliza uma análise comparativa entre as unidades internas com vistas a reduzir os custos de transação *ex post*. 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 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. No entanto, percebe-se que nas duas revisões o prazo contratual foi ampliado até o limite legal, em linha com o que preconiza a teoria do contrato complexo, que envolve ativos específicos.

Incerteza

O clima é o fator que mais impacta os serviços operacionais, pois interfere principal-

mente 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 não 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, 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).

Discussão

A implantação do modelo *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, como 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 que deu origem ao presente estudo da qual se partiu para empreender o presente estudo, em que as características da transação analisada estão alinhadas com a abordagem da ECT. No entanto, a análise conjunta das entrevistas e dos contratos indica que as práticas organizacionais não são aderentes a esse constructo. Conclui-se que, apesar da percepção dos gestores sobre a especificidade dos serviços, que por sua vez decorrem da especificidade dos ativos, os endereçamentos de solução ainda negligenciam esse atributo. 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 ficarem alertas para as consequências significativas não antecipadas dos modelos contratuais, trazendo benefícios para a relação, e melhorando, assim, o nível de eficiência dos serviços.

Tema Dois:

A Organização e o Macroambiente Institucional

Efetividade das Sanções Contratuais

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 impactam também os custos de transação.

O motivo de incluir as restrições formais nesse bloco é o entendimento de que, devido ao fato de serem construídas e utilizadas internamente, elas acabam por desenhar a relação da empresa com o ambiente externo, pois representam a forma de a empresa atuar, tanto interna quanto externamente.

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 recortado 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).

Com relação às sanções administrativas, observa-se que ambas as revisões evidenciam a preocupação com a melhoria de três atributos: (i) razoabilidade das condições de aplicação das sanções; (ii) exequibilidade das sanções; e (iii) 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 para o 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 do sistema de monitoramento da 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 ser essa relação, o próprio atendimento. Isso é proveniente da cultura herdada desde o princípio da Organização, e que, apesar de todas as mudanças do macro-ambiente, não mudou internamente. É necessário revolucionar (D2, 10/05/2011).

Impacto da Agência Reguladora sobre o Contrato

No final de 2009 a Arsesp divulgou a Deliberação 106/09, que define condições gerais para a prestação de alguns serviços operacionais que impactam diretamente o cliente residencial. O principal impacto dessa norma foi causado pela redução de alguns prazos de atendimento com relação aos estabelecidos no contrato, criando um grande problema para os gestores, qual seja, fazer com que a contratada execute os serviços regulados em prazos menores do que os contratados ao mesmo custo. Abaixo encontram-se recortes de trechos das entrevistas que retratam a percepção dos gestores sobre o conflito criado pela norma e sobre a contribuição desta para a eficiência dos serviços.

O conflito: norma da Arsesp x contrato

[...] se a gente for lá frio, ao pé da letra, advogado do lado [...]eu assinei isso, e agora, como é que fica? Então tem um 'imbroglio' 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).

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).

[...] Embora não esteja no contrato nós temos que cumprir (P1, 30/04/11).

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).

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).

Contribuição da norma para melhorar a eficiência do serviço

Mesmo se os tempos fossem cumpridos a Arsesp traria pouca coisa (S2, 19/05/2011).

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).

Discussão

O tema dois 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 responder de forma direta, como um problema jurídico não resolvido, e coloca a questão em termos de esforços de adaptação e do comprometimento (ou a falta dele) por parte da contratada.

A regra da agência reguladora atinge parte dos serviços contratados, e por não ter sido sinalizada, não foi objeto da última revisão contratual. Por conseguinte, ela chocou-se com as regras do contrato e onerou sua execução. Assim, por um lado, tem-se uma determinação estatal que impõe uma obrigação para a concessionária fazer, cujo descumprimento é passível de sanções em forma de multas de valor substancial. Por outro, o cumprimento da nova regra pela contratada, sem uma revisão no preço, implica em desequilíbrio econômico e financeiro do contrato. Esse quadro coloca a concessionária numa situação de extrema vulnerabilidade, pois pode levar a desfechos extremamente negativos, como a deterioração da qualidade dos serviços prestados e, no limite, à rescisão do contrato. Esse problemarecai sobre o que recebe a demanda do serviço.

Outro ponto a ressaltar são os "esforços de adaptação" mencionados pelo segundo grupo.

Sobre esse ponto é preciso avaliar em que medida o processo de atendimento da demanda dos serviços recebe esse impacto, e se as consequências desse impacto não seriam negativas. Como a regra atinge parte dos serviços contratados, ela acaba por demandar uma decisão por parte do gestor, a qual não estava prevista no processo, sobre qual serviço deverá ser atendido primeiro, se o regulado ou o não regulado.

Finalmente, a decisão tomada poderá impactar ainda mais negativamente a eficiência da prestação de serviços, pois a regra não considera a sua abrangência em termos de população beneficiada. Assim, um serviço regulado cuja execução beneficia apenas uma residência pode ser priorizado em detrimento da execução de um serviço não regulado, cuja execução beneficiaria uma rua inteira.

Tema Três:

Impacto do Advento da Agência Reguladora Sobre os Custos de Transação e Eficiência dos Serviços Operacionais

Custos de transação

A ECT pressupõe que as formas organizacionais têm consequências para o desempenho da organização, melhorando a eficácia e eficiência da governança e da função de produção, por um lado, e gerando custos, por outro. O pressuposto da racionalidade limitada não exime os gerentes de entender as relações entre as suas decisões sobre as formas de organização e os resultados. A adoção de uma determinada forma de organização só é justificada pela 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 um contrato válido legalmente; de coordenar internamente as áreas envolvidas; e de disponibilizar ferramentas para assegurar a resolução de conflitos. O advento da nova regra da agência reguladora, se previamente sinalizado, teria provocado um aumento nos custos *ex ante* relacionado principalmente à inclusão de novos atores na última revisão do modelo, o que, todavia, não ocorreu.

Os custos *ex post* são relacionados ao monitoramento do contrato; assim, dependerão do

seu modelo. Conforme comentado no Tema Dois, a regra advinda da agência estabeleceu parâmetros de atendimento diferentes dos contratuais para alguns tipos de serviços. Como a estrutura de monitoramento do contrato não estava preparada, os custos de transação *ex post* aumentaram, pois a nova regra gerou a necessidade de mais intervenções no processo e tomadas de decisão pelos gestores, além da implementação, em caráter de urgência, de sistemas de controles paralelos e não estruturados, pois a estrutura de governança do contrato tornou-se parcialmente ineficaz.

Eficiência dos Serviços Operacionais

A pesquisa mostrou que existe a percepção por parte dos gestores de que o advento da agência reguladora pode contribuir para melhorar os indicadores de atendimento dos serviços operacionais, principalmente em áreas onde eles se apresentam muito abaixo dos padrões contratuais. No entanto, até o momento da finalização dessa pesquisa, ainda não haviam sido feitas as adaptações necessárias para capturar e mensurar possíveis mudanças. Além disso, ainda que pontualmente algum serviço operacional regulado tenha sido executado num tempo menor, à luz do que já foi anteriormente mencionado, avalia-se que as adaptações emergenciais adotadas para atender à regra externa podem ter impactado negativamente a eficiência de todo o conjunto dos serviços contratados.

Discussão

A pesquisa mostrou que a mudança na estrutura institucional e regulatória do setor de saneamento básico no Estado de São Paulo, onde opera a organização pesquisada, já trouxe mudanças no modo de executar os serviços operacionais contratados. Apesar de essas mudanças não terem sido incorporadas formalmente no contrato, os custos *ex post* já aumentaram devido à necessidade de monitorar o cumprimento da regra da agência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Alchian (1988), a abordagem dos custos de transação tem sido desenvolvida em

duas direções complementares, porém diferentes. Uma enfatiza o aspecto de negociar, administrar e monitorar a equipe de uma empresa; a outra se preocupa em assegurar a qualidade ou o desempenho dos acordos contratuais. Este trabalho está mais alinhado à segunda.

A estrutura organizacional e as ferramentas de gestão, por si só, não produzem eficiência econômica. Essa será obtida na medida em que a estrutura estiver alinhada com os atributos da transação. Quanto maior for esse alinhamento, menor será o custo de obter informação (North, 1990), ou mais especificamente, os custos de transação *ex post*.

A eficiência da transação analisada é uma variável dependente do equilíbrio entre os fatores prazo, qualidade e custo. O contrato fixa o custo, determina prazos médios de atendimento, em que o não cumprimento pode levar a sanções bem como especificar as condições técnicas de execução dos serviços, que são o fator determinante para garantir um padrão mínimo de qualidade. Esse estudo teve como principal objetivo obter uma resposta para a questão: “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?” Com base no recorte sobre os serviços operacionais, os pontos-chave para obter a resposta a essa pergunta foram: (i) mapear a estrutura de monitoramento ou governança do contrato; (ii) verificar se essa estrutura está alinhada com os atributos da transação, ou seja, se foi desenhada considerando a especificidade dos ativos; (iii) concluir se o advento da agência provocou algum impacto, positivo ou negativo, sobre os dois primeiros itens. Segundo North (1990), a eficiência econômica e social não é necessariamente o principal motivo da criação das instituições. Assim, a questão de pesquisa torna-se altamente relevante.

O principal instrumento por meio do qual as instituições pautam sua atuação é o estabelecimento de regras e sanções em caso de descumprimento das mesmas. Por sua vez, um contrato é permeado por regras estabelecidas de comum acordo entre as partes. No entanto, devido à racionalidade limitada dos agentes, ele será sempre incompleto. Daí a necessidade do

enforcement legal para garantir o seu cumprimento no caso de adventos não previstos. Isso posto, uma lei ou uma regra será tão mais eficiente quanto mais ela aproximar o contrato do nível ótimo.

Conforme conclusão do Tema Um, ainda que os gestores da organização tenham a percepção sobre a especificidade dos ativos envolvidos na transação, os endereçamentos de solução não observam esse atributo, o que impacta negativamente o alinhamento do mesmo com a estrutura de governança do contrato. Do mesmo modo, a elaboração da regra da agência reguladora também não levou em conta a especificidade dos ativos. Assim, reduziu ainda mais o referido alinhamento e colaborou para aumentar o dispêndio para a obtenção das informações sobre a execução do objeto contratual.

No momento, a gestão busca equacionar o conflito entre as duas instituições, a do contrato e a regulação, e não há indícios de que a aquisição de *inputs* (no caso os serviços operacionais), por meio de contratos de longo prazo, venha exercer influência sobre o desenho da regulação no curto prazo (Crocker & Masten, 1996). A nova regra da agência aumentou os custos de transação *ex post* não do contrato em andamento, mas pela relação contratual implícita que se interpôs entre órgão regulador e empresa regulada (Goldberg, 1976). No entanto, a regra da contratada traz um conforto para o consumidor no sentido de garantir um prazo máximo de execução do serviço para todos, o que pode se refletir positivamente na percepção do consumidor, incentivando-o a permanecer com o serviço da empresa regulada.

Conclui-se que a regra emanada da agência reguladora não contribuiu para melhorar a eficiência dos serviços operacionais prestados por meio do contrato. Avalia-se que a causa disso possa estar relacionada ao modelo mental que prevalece nesse ambiente institucional. Esse modelo, cristalizado dentro da organização nas práticas *ex ante* e *ex post* não sofreu mudança em virtude da entrada de um novo ator no macroambiente, qual seja, a agência reguladora.

Uma limitação do trabalho foi o fato de a pesquisa ter focado apenas a parte contratante

da relação contratual. Pesquisas futuras poderiam abarcar também a parte contratada, o que tornaria a análise mais completa.

REFERÊNCIAS

Alchian, A. A. (1988, March). The firm is dead; long live the firm a review of Oliver E. Williamson's *The Economic Institutions of Capitalism*. *Journal of Economic Literature*.

Argyres, N. S.; Liebeskind, J. P.. (1999, January). Contractual commitments, bargaining, power, and governance inseparability: incorporating history into transaction cost theory. *The Academy of Management Review*.

Bardin, L.. (2009). *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Edições 70 Brasil LTDA.

Bajari, P.; Tadelis, S. (2001, Autumn) Incentive versus transaction costs: a theory of procurement contracts, *Journal of Economics*.

Bhattacharyya, A.; Parker, E.; Raffiee, K. (1994, May). An examination of the effect of ownership on the relative efficiency of public and private water utilities, *Land Economics*.

Bauer, M. W., & Gaskell, G. (2008). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. (4aed.) Ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes.

Crocker, K. J.; Masten, S. E. (1996). Regulation and administered contracts revisited: lessons from transaction-cost economics for public utility regulation, *Journal of Regulatory Economics*.

Coase, R. The problem of social cost (1960, October). *Journal of Law and Economics*.

Crocker, K. J., & Masten, S. E. (1996). Regulation and administered contracts revisited: lesson from transaction cost economics for public utility regulation. *Journal of Regulatory Economics*.

Goldberg, V. P. (1976, Autumn). Regulation and Administered Contracts. *The Bell Journal of Economics*, 7(2).

Goldberg, V. P.; Erickson, J. R. (1987, October). Quantity and price adjustment in long-term contracts: a case study of petroleum coke, *Journal of Law and Economics*.

Gorringe, P. (1987, June). The economic

institutions of capitalism: firms, markets and relational contracting by Oliver E. Williamson. *Australian Journal of Management*.

Hart, O.; Moore, J. (1988, July). Incomplete contracts and renegotiation. *Econometrica*.

Hayek, F. A. (1945, September). The use of knowledge in society, *The American Economic Review*.

Knight, Frank. (2002). *Risk, uncertainty and profit*. Beard Books, Washington, D.C.

Joskow, P. L. (1988, Spring). Asset specificity and the structure of vertical relationships: empirical evidence. *Journal of Law, Economics and Organization*.

Kirkpatrick, C.; Parker, D.; Zhang, Y. (2005, September) State versus private sector provision of water services in Africa: an empirical analysis. University of Manchester – UK and Cranfield University, UK. *Working Paper, final version*.

Levy, B.; Spiller, P. (1994, October). The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation. *Journal of Law, Economics and Organization*.

Lorenz, E. T. (1999, May). Contract and economic cooperation. *Cambridge Journal of Economics*.

Majone, G. (2006) *Regulação econômica e democracia: o debate europeu*. Ed. Singular.

Marino, M. K. (2005). *Implementação de estratégias e governança: estudo de múltiplas firmas de distribuição de defensivos agrícolas no Brasil*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, SP, Brasil.

Mazè, A.; Ménard, C. (2006, September) Private ordering, collective action, and the self enforcing range of contracts. The case of French Livestock Industry, *Working Paper*.

Ménard, C., & Saussier, Stéphane. (2000). Contractual choice and performance the case of Water Supply in France. *Revue d'Économie Industrielle*.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

- _____. (1992, Spring). Institutions and economic theory. *The American Economist*.
- Pacheco, R. S. (2006, Jul/Ago). Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *RAP*, Rio de Janeiro.
- Pedroso J. R. (2008). *Arranjos institucionais na agricultura brasileira: um estudo sobre o uso de contratos no sistema agroindustrial sucroalcooleiro da Região Centro-Sul*. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, SP, Brasil.
- Pires, J. C. L., & Piccinini, M. S. (1999). A Regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. In: Giambiagi, F., & Moreira, M. M. (Org.) *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro, RJ: BNDES.
- Posner, E. A. (2002). Economic analysis of contract law after three decades: success or failure? John M. Olin & Economics [Working Paper, n. 146 (2D Series)]. *The Chicago Working Paper Series Index*.
- Rigolon, F. J. Z. (1996). *Regulação da infraestrutura: a experiência recente do Brasil*. Versão revista e atualizada da Nota Técnica AP/Depec nº29/96 de 29.10.96.
- Salgado, L. H.; Seroa da Motta, R. (2005). *Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer*. IPEA, Rio de Janeiro, RJ.
- Scare, R. F. (2003) *Escassez de água e mudança institucional: análise da regulação dos recursos hídricos no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Schwartz, A.; Scott, Robert E. (2003, August). Contract Theory and the Limits of Contract Law. *The Yale Law Journal*.
- Siffert Filho, N. (1996). *A teoria dos contratos econômicos e a firma*. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil.
- Spanjer, Aldo R. (2009, May). Regulatory intervention on the dynamic european gas market - Neoclassical economics or transaction cost economics? *Energy Policy*.
- Zupan, M. A. (1989, Winter). Cable Franchise Renewals: Do Incumbent Firms Behave Opportunistically? *The RAND Journal of Economics*.
- Vosselman, E. G. J. (2002). Towards horizontal archetypes of management control: a transaction cost economics perspective. *Management Accounting Research*.
- Williamson, O. E. (1979, October) Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*.
- _____. (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.
- Williamson, O. E. (2002). The theory of the firm as governance structure: from choice to contract. *The Journal of Economic Perspectives*.