

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E  
CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO – FACE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

EFEITOS DOS CUSTOS TRANSACIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE UM  
PROGRAMA DE GOVERNO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA  
NACIONAL DE APOIO À GESTÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL DOS  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS (PNAFM)

Por

ANA PAULA MOREIRA WIEMER

Brasília - DF

2010

EFEITOS DOS CUSTOS TRANSACIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE GOVERNO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À GESTÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (PNAFM)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/FACE/UnB), como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Administração

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. Paulo Du Pin Calmon

Brasília - DF

2010

ANA PAULA MOREIRA WIEMER

EFEITOS DOS CUSTOS TRANSACIONAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE UM  
PROGRAMA DE GOVERNO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA  
NACIONAL DE APOIO À GESTÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL DOS  
MUNICÍPIOS BRASILEIROS (PNAFM)

Aprovada por:

Prof. Paulo Du Pin Calmon  
Orientador  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
Universidade de Brasília

Prof. Luiz Guilherme de Oliveira  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
Universidade de Brasília

Prof. Luiz Ricardo Cavalcante  
Programa de Pós-Graduação em Administração  
Universidade de Brasília

Brasília - DF

2010

Dedico este trabalho aos meus pais, Eduardo (*in memoriam*) e Doris, que incentivaram em mim a curiosidade pelo mundo e o desejo de aprender sempre.

## AGRADECIMENTOS

À minha mãe pelo incentivo em todos os momentos.

A toda a família e amigos próximos, com os quais o contato foi menos frequente durante esse período de estudo, mas que sempre me doaram seu carinho e orações.

Aos colegas do Ministério da Fazenda que acompanharam grande parte dessa jornada, me dispensando atenção e incentivo para a realização dessa dissertação.

Aos colegas de mestrado, especialmente aos que integram o GIPE, sempre dispostos a termos uma troca de conhecimentos muito proveitosa.

Ao Professor Paulo Calmon, por orientar-me nesta dissertação e pelo apoio em todos os momentos.

Aos Professores Luiz Guilherme e Luiz Ricardo, por aceitarem o convite de participar da banca examinadora desta dissertação.

Aos demais professores do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília, que direta ou indiretamente contribuíram para este projeto.

Aos funcionários do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília pela atenção e gentileza que me foi dispensado.

## RESUMO

A presente pesquisa investiga a ocorrência de custos transacionais na implementação e na avaliação de um programa governamental.

Na primeira parte da pesquisa são tratadas as características gerais do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), e as experiências existentes na área de modernização administrativa e fiscal. Aborda-se o arcabouço conceitual da Nova Economia Institucional (NEI) e o referencial teórico dos Custos Transacionais.

Com o intuito de operacionalizar a mensuração dos custos transacionais do programa, foi realizado um estudo de caso com uma amostra de dez municípios participantes do programa durante os anos de 2003 a 2008. Para a mensuração dos custos transacionais, utilizou-se a tipologia elaborada por Calmon e Pedroso para programas do Ministério da Saúde. Procedeu-se à leitura dos 93 relatórios de progresso para os 10 municípios selecionados e à classificação dos custos transacionais em 6 categorias consideradas como as mais relevantes pelos municípios em seus relatórios: normas e recursos institucionais, equipamentos e infra-estrutura, adequação do fluxo financeiro, quantidade de recursos financeiros e, quantidade e qualidade de recursos humanos.

O resultado do estudo foi a identificação dos custos transacionais com maior incidência na implementação de projetos municipais e o percentual de explicação de cada componente em relação à variação dos custos transacionais totais. Foi possível, também, analisar as práticas de avaliação do programa que resultaram em sugestões para a reformulação das práticas existentes e na adoção de modificações que possibilitem a mensuração dos custos dos municípios de forma direta.

Palavras chaves: Avaliação – Custos Transacionais – PNAFM – Administração Pública Municipal

## ABSTRACT

The presented work investigates the occurrence of transactional costs in the implementing and evaluation processes for governmental programs.

The first part of the text is about the characteristics of the National Program for Supporting the Administrative and Fiscal Management for Brazilian Municipalities (Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM) and existing experiences on modernizing governance in the local administrative and fiscal realms. The work will also bring to discussion the theories within the New Institutional Economics arena, as well as some of the Transactional Costs Theory.

In order to make the measuring of the transactional costs in the PNAFM program possible, the study was conducted with a sample of 10 municipalities who took part in the program from 2003 to 2008. To measure the transactional costs themselves, the author adopted the methodology developed by Calmon and Pedroso when analyzing public policy program at the Brazilian Ministry of Health. The author interpreted all 93 progress reports for the 10 sample municipalities and ranked 6 categories presented as the most recurring and relevant for the local administrations. They were: institutional rules and norms, equipments and infra-structure, financial flux, amount of financial assets, quality and quantity of human resources.

The result obtained was the identification of the most frequent transactional costs when implementing local public policy projects and its greatest percentages, which explain the total transactional costs variation. And the study also allowed the analysis of the program evaluation *modus operandis*. The results for the latter were suggestions to remodel existing methods and the need for the adoption of chances to allow the measurement of transactional costs for municipalities with a direct approach.

Key words: Public Policy Programs Evaluation, Transactional Costs, PNAFM, Public Administration for Municipalities

## LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPAL - Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe

CLAD - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento

CGU – Controladoria Geral da União

MF – Ministério da Fazenda

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos

PNAFE - Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros

PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros

PNAGE – Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal

PROMOEX – Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros

ROP – Regulamento Operativo do Programa

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

UCP – Unidade de Coordenação de Programas

UEM – Unidade de Execução Municipal



## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
1.1.	CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA	13
1.2	PERGUNTA E OBJETIVOS DA PESQUISA	15
1.2.1	PERGUNTA DE PESQUISA	16
1.2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
1.3.	DELIMITAÇÃO DO TRABALHO	16
1.4.	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	17
2.	CARACTERIZAÇÃO DO PNAFM	18
2.1	AS PRÁTICAS DE AVALIAÇÃO DO PNAFM	20
3.	REFERENCIAL TEÓRICO	23
3.1.	CUSTOS TRANSACIONAIS	23
3.2	A TEORIA DA AGÊNCIA	31
3.3	CUSTOS TRANSACIONAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	32
4.	METODOLOGIA	44
4.1	TIPO DE PESQUISA	44
5.1	ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS	50
6.1	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	63
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67
	ANEXOS	70

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – PERCENTUAIS POR ITENS DE CUSTOS TRANSACIONAIS E AS PONTUAÇÕES POR MUNICÍPIO.

TABELA 2 – RESUMO MUNICÍPIOS

TABELA 3 – CORRELAÇÃO TOTAL PRINCIPAIS COMPONENTES

TABELA 4 – PERCENTUAL DE EXPLICAÇÃO DA VARIAÇÃO DOS CUSTOS TRANSACIONAIS TOTAIS POR COMPONENTE

TABELA 5– MAIORES VALORES DE CUSTOS TRANSACIONAIS POR COMPONENTE E MUNICÍPIO

TABELA 6 – CUSTOS TRANSACIONAIS POR COMPONENTE E MUNICÍPIO

TABELA 7 – TABELA DE CORRELAÇÃO DOS COMPONENTES

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o objetivo de contribuir para o entendimento da forma pela qual os custos transacionais afetam a implementação de programas de modernização administrativa e fiscal no setor público brasileiro. Isso se dará por meio da mensuração dos custos transacionais em uma amostra de 10 municípios participantes do programa PNAFM, usando a metodologia adaptada para o cálculo, desenvolvida por Calmon e Pedroso (2008).

A teoria de custos transacionais foi desenvolvida a partir dos estudos iniciais de Coase, sendo ampliada por estudos complementares de Williamson e North, o que deu origem a uma linha de pesquisa multidisciplinar conhecida como Nova Economia Institucional (NEI).

Mas o que são custos transacionais? Várias são as definições de custos transacionais, sendo as mais tradicionais a de Williamson (1989) que os define como os “custos relacionados ao planejamento, adaptação e monitoramento da execução de diferentes ações em diferentes estruturas de governança” e a de North (1990), na qual são “custos de mensuração dos atributos do que está sendo negociado e os custos de proteger os direitos de propriedade, monitorar e implementar acordos”.

A Nova Economia Institucional trouxe como contribuição demonstrar os efeitos dos custos transacionais para formação das estruturas de governança das firmas e organizações, opondo-se à teoria neoclássica que coloca o mercado como autorregulável. Com isso, foram trazidos para o ambiente organizacional os conceitos de incerteza, racionalidade limitada e oportunismos. Assim as firmas e organizações usualmente preocupadas em mensurar os custos de produção e custos de oportunidade de suas atividades passaram a preocupar-se com o peso dos custos transacionais em sua rotina.

Os custos transacionais são a teoria que norteia esta dissertação, em que a metodologia escolhida é a ferramenta que possibilita demonstrar de que forma os custos transacionais afetam a implementação de um programa de modernização administrativo e fiscal, cuja execução é realizada por municípios com realidades econômicas e sociais distintas. Avaliar programas governamentais que apresentem características de

multifuncionalidade, como os programas das áreas de saúde, administrativa e fiscal, é algo de difícil operacionalização e a teoria dos custos transacionais surge como alternativa frente aos tradicionais métodos de acompanhamento físico e financeiro.

Devem ser ressaltadas aqui duas características do estudo que lhe dão um caráter inédito: a mensuração dos custos transacionais de um programa governamental e o fato de avaliar um programa de modernização administrativo e fiscal algo novo, uma vez que programas nesse segmento ainda não foram avaliados e os trabalhos realizados costumam tratar de aspectos gerais da modernização.

Foi pela percepção da importância de verificar a incidência dos custos transacionais em um programa que apresentasse características como as do PNAFM, que houve a escolha da teoria e do tema desta dissertação. Isso levou a investigação da relação existente entre os custos transacionais e seus efeitos na implementação de um programa de modernização administrativa e fiscal, usando o caso do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros.

Sob o aspecto metodológico, a investigação da relação entre a teoria dos custos transacionais e a avaliação da implementação de um programa governamental seguiu uma orientação tipicamente dedutiva. O referencial teórico segue arcabouço conceitual da Nova Economia Institucional (NEI), usando o caso do PNAFM como evidência empírica.

Sob o aspecto operacional, a pesquisa foi desenvolvida como estudo de caso de dez municípios participantes do programa, em que foi realizada análise documental. A partir do desenvolvimento da metodologia de mensuração adotada foi possível identificar os valores e tipos de custos transacionais incidentes na implementação dos projetos municipais.

Observa-se, no caso do PNAFM, que a verificação da incidência dos custos transacionais nos dez municípios participantes da amostra, pode representar um fator de aprendizado, proporcionando a adoção de novas práticas de avaliação para o programa e levando à flexibilização de regras e procedimentos operacionais.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

O Programa de Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) tem por objetivo auxiliar os municípios a melhorar a eficiência e aumentar a transparência de sua gestão administrativa e fiscal.

O Programa foi concebido de forma a dotar os municípios de maior capacidade administrativa e fiscal, com a realização de investimentos nas Secretarias Municipais responsáveis pelas questões tributárias e fiscais. Nas quais, por meio da realização de diagnósticos dos setores administrativo e fiscal desses municípios, foi possível identificar os aspectos negativos e positivos de cada administração e subsidiar a elaboração de seus planos de trabalho (investimentos).

O lançamento do PNAFM complementou a política do Governo Federal reorganizando as finanças públicas, iniciada no âmbito federal com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a implantação de um Sistema Integrado de Administração Financeiro (SIAFI) e a modernização da estrutura da Administração Tributária (Receita Federal) e, no âmbito estadual, pelo processo de renegociação de dívidas e o saneamento das finanças estaduais.

A questão da baixa capacidade administrativa dos estados e municípios se tornou presente na agenda nacional a partir da promulgação da Constituição de 1988. Isso se deu por dois motivos, pela descentralização de várias políticas executadas pelo Governo Federal para estados e municípios e pelo cenário de crises fiscais e econômicas enfrentadas pelo país ao longo das décadas de 1980 e 1990, que tornaram crescentes as demandas por políticas públicas, frente a uma situação de aperto fiscal e de maior clamor popular por transparência das políticas e dos gastos realizados pelo Estado.

Com o fito de aumentar a capacidade administrativa de estados e municípios e dotá-los de ferramentas e instrumentos que possibilitassem uma administração gerencial, o Governo Federal lançou programas de modernização nas áreas administrativa e fiscal para estados e municípios, como o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE) em 1996; o Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos

(PMAT) em 1997 e o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) em 2002.

A realização de estudos sobre modernização da gestão é algo relativamente novo na literatura de administração pública, existindo reduzida bibliografia sobre o tema. Geralmente, os trabalhos que abordam esse assunto buscam ressaltar a necessidade da realização de programas de modernização, com a ocorrência de relatos sobre as experiências existentes, a participação dos organismos internacionais de crédito em sua elaboração ou realizando estudos sobre os objetivos dos programas e sobre questões pontuais dos programas de modernização. Na bibliografia e na base de dados pesquisadas não foram encontrados artigos, dissertações ou teses que tratassem de avaliações de programas de modernização na área administrativa ou fiscal.

Questões relacionadas ao fortalecimento da capacidade institucional e de programas de modernização para a melhoria da gestão pública são tratadas por Brose (2002), Costa e Landin (2007) e Ribeiro (2003, 2004). Tema que também é abordado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), ao destacar a importância da realização de investimentos em capacitação institucional para o sucesso de programas implementados por agências multilaterais de crédito e por governos nacionais e subnacionais. Cabe ressaltar a similaridade entre as propostas desses autores e os objetivos do PNAFM. A necessidade da realização de programas de modernização (PNAGE, PNAFE, PNAFM, PMOEX, PMAT) para estados e municípios e a participação de instituições multilaterais de crédito em seu desenho é tema de Abrucio (2004), Cartaxo (2003) e Ribeiro (2003, 2004). Abrucio (2004), ao tratar da criação do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), destaca os efeitos do programa para o fortalecimento da capacidade burocrática e para a modernização tecnológica das administrações estaduais, o que possibilita o estabelecimento de um novo referencial de modernização e a adoção de um novo modelo de gestão pública.

Ao buscar experiências internacionais de modernização administrativa e fiscal, foram encontrados relatos, como o de Spinelli (2003), que trata da experiência do BID em programas de modernização em 27 países nas Américas, identificando as áreas de planejamento estratégico, capacitação e de tecnologia da informação, como os que

demandam os maiores investimentos nos programas de modernização e os de Jann e Reichards (2002) e Brose (2002), que analisam os processos de modernização da gestão ocorridos em municípios de países da Europa Central, em função de políticas de descentralização de políticas públicas, resultando em uma elevação da capacidade de gestão daqueles municípios.

Ao analisar as práticas de avaliação e monitoramento do programa de modernização PNAGE, Guberman e Knopp (2009), tecem críticas sobre a reduzida capacidade de aprendizado institucional que o sistema propicia, o que impossibilita a melhoria dos processos decisórios e faz com que os indicadores usados para a avaliação e o monitoramento do programa, não reflitam seus reais resultados, efeitos e impactos.

Os autores ressaltam também a necessidade da realização para esse tipo de programa, de avaliações formativas e somativas, sejam elas avaliações externas e mistas, sejam *ex-ante* e *ex-post*, com a finalidade de realmente avaliar o sucesso ou não dos processos de modernização da gestão. Contribuindo assim para o aprimoramento das práticas de monitoramento e avaliação dos projetos e programas de modernização da gestão pública e para o alcance de seus objetivos.

## 1.2 PERGUNTA E OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral da pesquisa a ser realizada é identificar os problemas que afetam a implementação do Programa de Modernização Administrativa e Fiscal, realizando um estudo de caso sobre o PNAFM em dez dos municípios participantes do programa.

O arcabouço teórico usado possibilitará compreender um pouco mais sobre como os custos transacionais afetam a implementação de programas, entender os problemas que ocorrem na implementação de projetos de modernização administrativa e fiscal no Brasil e no setor público dos países em desenvolvimento.

### 1.2.1 Pergunta de Pesquisa

O presente trabalho pretende responder às seguintes perguntas: Quais são as principais barreiras na implementação e na avaliação dos programas de modernização administrativa e fiscal nas unidades federativas, especialmente nos municípios brasileiros? Existem custos transacionais importantes que podem afetar a implementação e a avaliação desses programas? Que custos seriam esses? Como eles afetam esses programas? O que pode ser feito para mitigar os efeitos desses custos?

### 1.2.2 Objetivos Específicos

1.2.2.1 Identificar os tipos de custos transacionais mais frequentes por meio da análise dos relatórios de progresso, classificando-os segundo tipologia estabelecida para o trabalho.

1.2.2.2 Apresentar as práticas de avaliação do programa e verificar se os instrumentos usados refletem os custos transacionais incidentes em sua implementação.

## 1.3 DELIMITAÇÃO DO TRABALHO

O PNAFM caracteriza-se como um programa complexo, no qual os municípios elaboram seus projetos a partir de diagnósticos de suas realidades. Dessa forma, o Programa atende a municípios heterogêneos em termos populacionais, financeiros e culturais.

De acordo com o Relatório de Acompanhamento do PNAFM do início do Programa, do ano de 2002 até o ano de 2008, ao término de contratações de 1ª fase, sessenta municípios ingressaram no Programa, com datas de início e de execução distintas. Em virtude disso, buscou-se, na seleção dos dez municípios da amostra para a realização do estudo, considerar os seguintes critérios, a saber, área geográfica, data de adesão ao Programa e se o município é capital de estado ou similar.

Devido à impossibilidade de se fazer uma avaliação do projeto com um todo, decidiu-se por delimitar o presente trabalho à realização de uma análise dos efeitos dos custos transacionais na implementação do PNAFM, buscando, dessa maneira, mensurar



e avaliar seus resultados e encontrar alternativas para os mecanismos de monitoramento e avaliação atualmente usados no Programa.

#### 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está estruturada da seguinte forma: introdução, contextualização do problema, objetivo geral - que conduz à pergunta de pesquisa - objetivos específicos e respostas parciais ao questionamento central da pesquisa.

Na seqüência, serão expostas a caracterização e as especificidades do PNAFM, que inclui um relato sobre a criação do Programa e sobre suas práticas de avaliação. Por fim, apresentar-se-ão a delimitação do trabalho e a estrutura da dissertação.

A seguir, serão expostas a fundamentação teórica da pesquisa, com os principais conceitos usados para responder à pergunta de pesquisa, e a Teoria dos Custos Transacionais.

A metodologia virá em seqüência, em que, fazendo uso dos conceitos desenvolvidos ao longo do trabalho, serão respondidas tanto a pergunta central como aquelas específicas presentes na dissertação. Usando o referencial teórico e metodológico, avaliar-se-ão os efeitos dos custos transacionais na implementação do PNAFM.

Após a parte metodológica, será apresentada a análise e, a seguir, a discussão dos dados dos relatórios dos dez municípios participantes do estudo de caso, usando a tipologia de mensuração de custos transacionais de Calmon e Pedrosa (2008), adaptada para custos transacionais durante. Por fim, serão expostas as conclusões da pesquisa e as recomendações para estudos futuros.

## 2 CARACTERIZAÇÃO DO PNAFM

Neste capítulo sobre o Programa PNAFM, serão apresentados os objetivos e antecedentes do programa, sua estrutura e atores envolvidos em sua realização, além das práticas de avaliação existentes para o programa, que como objetivo principal apoiar o governo brasileiro na busca da estabilidade macroeconômica, por meio de um equilíbrio fiscal auto-sustentável, apoiado em uma política pública eficiente e transparente na gestão da receita e do gasto público municipal. Os objetivos específicos definidos para o programa foram a transparência e a eficiência da gestão pública municipal.

Durante a preparação do Programa, o BID realizou um macrodiagnóstico da gestão fiscal municipal por meio da aplicação de questionários de levantamento de dados em noventa municípios e da realização de missões em cinquenta municípios. Este trabalho permitiu a identificação de problemas comuns aos municípios, como os relacionados à administração, à gestão municipal e a reduzida capacidade institucional que contribuía para a ineficiência da administração municipal e para deficiências na gestão das receitas e das despesas públicas. Foi observado também que nos municípios em que havia uma maior participação da população na elaboração do orçamento e transparência da gestão das finanças públicas, melhores resultados na arrecadação eram alcançados.

Com a definição dos componentes do projeto e de suas categorias de investimento, o BID selecionou uma amostra representativa de municípios para verificar o tempo médio gasto para a elaboração dos projetos pelos municípios, a adequação dos valores apresentados nas faixas de financiamento e para promover a aceitação do Programa junto aos municípios. Isso contribuiu para a definição dos critérios de mudanças em cada uma das fases do programa, a definição da forma de distribuição dos recursos e a criação das dezoito faixas de financiamento, estabelecidas de acordo com a população dos municípios. Tendo sido estimados os orçamentos globais para os projetos simplificados (para populações de até 50.000 hab.) e para os projetos ampliados (para populações acima de 50.000 hab.) e com a previsão de serem contratados na primeira fase do programa, 740 projetos simplificados e 32 projetos ampliados.

Após a definição dos fatores relacionados ao escopo do programa, com valores e formas de adesão, foi possível atribuir as funções aos atores envolvidos diretamente em sua implementação. Os atores diretamente envolvidos com o apoio aos municípios, a operacionalização do Programa e a definição de normas e regulamentos são a Unidade de Coordenação de Programas do Ministério da Fazenda (UCP), à qual cabe a análise técnica e financeira e assistência técnica aos municípios ampliados, a Caixa Econômica Federal (CEF), agente financeiro e co-executor do programa, responsável pela gestão financeira do Programa, pela análise e o acompanhamento dos projetos dos municípios simplificados e o BID, instituição outorgante do empréstimo (financiador) e que apoia a formulação e implementação de programas de desenvolvimento institucional. Esses atores estão diretamente envolvidos no dia a dia do programa.

O PNAFM foi concebido para ser desenvolvido em três fases, contando com um orçamento de 600 milhões de dólares para sua primeira fase, sendo 50% oriundos de financiamento do BID e o restante proveniente da contrapartida municipal. A primeira fase do programa transcorreu entre 2002 e 2008 com a contratação de 61 projetos ampliados. Mas, apesar da primeira fase do programa ter se prolongado além dos quatro anos inicialmente propostos pelo Regulamento Operativo do Programa (ROP), nenhum município havia finalizado a sua execução até dezembro de 2008. E de acordo com Relatório de Acompanhamento o tempo médio de execução pelos municípios era de 50% de execução física em 55 meses, quando o esperado era a conclusão dos projetos pelos municípios em 48 meses.

O fato de nenhum município haver finalizado a execução fez com que fossem investigados dois aspectos da implementação do PNAFM.

O primeiro é investigar a incidência dos custos transacionais na implementação do programa e verificar quais fatores podem ser identificados como de maior participação nos custos transacionais. E em seguida, verificar se dentre as práticas de avaliação do programa existe alguma prática de avaliação que possa mensurar os custos transacionais.

## 2.1 AS PRÁTICAS DE AVALIAÇÃO DO PNAFM

Os programas governamentais têm um ciclo comum de concepção, implementação e conclusão. No caso do PNAFM, a etapa de concepção ocorreu ao longo de 1998/99 antecedendo a assinatura do contrato de subempréstimo firmado junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A etapa de implementação de sua 1ª fase, por sua vez, teve início com a assinatura dos contratos de subempréstimo pelos municípios e com a execução física e financeira de suas primeiras ações, em 2002 encerrando-se em dezembro de 2008. Como a 2ª fase encontra-se em contratação e existe o planejamento de 3ª fase do programa, este estudo restringirá sua análise a fase de implementação.

Apesar do BID não ter identificado o estudo do macro-diagnóstico como uma avaliação *ex-ante* do PNAFM, as características do estudo podem ser identificadas como de avaliação *ex-ante* ou de concepção (CALMON, 1999), uma vez que realiza um diagnóstico prévio da questão fiscal e administrativa dos municípios e busca identificar as principais fragilidades existentes, assim como aborda aspectos do desenho do programa, sua estruturação em fases, faixas de financiamento e os arranjos institucionais existentes. Observa-se com isso, a ausência de preocupação por parte do agente financiador, em avaliar nesta etapa aspectos relacionados aos custos transacionais.

As práticas de avaliação existentes para a fase de implementação do programa, podem ser identificadas como monitoramento e de avaliação formativa. E são realizada por meio dos seguintes instrumentos

Relatório de Progresso com a finalidade de informar, quais foram as ações do projeto executadas pelo município no semestre-base, assim como registrar os eventos – internos e externos – que afetaram o andamento do projeto e as ações e prioridades definidas pelo município para o semestre seguinte;

Indicadores de Execução têm a finalidade de auxiliar o acompanhamento da execução física e financeira do Projeto, por meio de indicadores para cada produto, definidos pela UEM na elaboração ou na revisão do projeto e devem espelhar a evolução da execução do produto que representam;

Indicadores de Impacto buscam evidenciar a efetividade do Programa, permitindo demonstrar sua evolução e auxiliam o gestor nas ações de melhoria contínua de processos por reportarem a variação do resultado – saídas, impacto – das ações do projeto no município; são obtidos fundamentalmente por intermédio da contabilidade das prefeituras e de outros entes das administrações municipais.

O BID ainda coloca como instrumentos de avaliação a serem utilizados, a realização de questionários de levantamento de dados, pesquisas de opinião pública e reuniões de avaliação. Justificando, a escolha dessas metodologias pela possibilidade de ampliar a qualidade dos dados coletados, viabilizar a participação da população na avaliação do programa e permitir a auto-avaliação dos executores.

Entretanto as políticas públicas apresentam a característica de multifuncionalidade, que pode ser descrita como o fato de um mesmo programa governamental gerar diferentes produtos, combinando características típicas de bens privados com aquelas que pertencem aos bens públicos atendendo simultaneamente a diferentes objetivos da sociedade. Esta natureza multifuncional pode resultar em efeitos que são gerados em conjunto ou que são complementares e/ou substitutos. Em razão disto, a definição e a apuração de metas e indicadores, torna-se uma tarefa complexa. Fazendo com que os efeitos das políticas e programas de caráter multifuncional sejam de difícil monitoramento e avaliação, elevando também os custos transacionais inerentes. (CALMON E PEDROSO, 2008).

Portanto dada esta característica, não é possível que com o tipo de indicador utilizado, possa ser estabelecida uma relação de causalidade entre a elevação de um indicador e os resultados ou efeitos da implantação de uma ação do projeto. Sendo possível somente, tecer considerações acerca da evolução daquele indicador para o período de execução do projeto, ou em um período anterior, ou ainda em relação ao desempenho de um município que não tenha contratado projeto de mesma natureza, como um grupo de controle.

Fica claro que as práticas de avaliação utilizadas para o PNAFM não conseguem mensurar de forma real a execução e os efeitos dos projetos, acabando por não auxiliarem na implementação dos projetos, tornando-se apenas obrigações a serem

cumpridas pelos municípios por questões contratuais. Sendo que apenas o relatório de progresso busca mensurar em apenas uma pergunta aberta por componente, algo que possa ser relacionado a mensuração dos custos transacionais do programa.

A necessidade de modificações nas práticas de avaliação do programa é algo claro para todos os atores envolvidos em sua execução. O assunto é tratado no Relatório de Avaliação da 1ª Fase do Programa , onde a inadequação dos indicadores é apontada pelos membros das unidades de execução municipal (UEM) entrevistados, como um dos principais problemas identificados no sistema de monitoramento do PNAFM, constituindo-se em item a ser revisto durante a sua 2ª Fase.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 CUSTOS TRANSACIONAIS

Nessa revisão, procurou-se dar uma visão geral sobre custos transacionais, suas origens e as análises existentes relacionadas à essa teoria.

A Nova Economia Institucional (NEI) é um programa de pesquisa que surgiu da crítica ao tratamento inadequado dado pela teoria neoclássica à compreensão do funcionamento das firmas e mercados. Segundo a NEI, essa deficiência é resultado da incompreensão e da subestimação que os neoclássicos têm da importância do papel das instituições no processo de regulação do ambiente econômico. Essa corrente propõe-se a oferecer uma nova concepção sobre a atuação das firmas, em um regime capitalista, enfatizando sua interação com o arranjo institucional que lhe dá suporte, dada a notória incapacidade da teoria neoclássica em denotar a atenção adequada ao papel preponderante das instituições no funcionamento dos mercados. Onde a firma neoclássica era caracterizada por uma função de produção tecnologicamente construída em que a sua eficiência estaria limitada por questões tecnológicas (economia de escala e escopo) ou pela realização de transações diferentes em uma dada estrutura de governança (mercado ou firma). Analisa o papel das instituições, como forma de disciplinar o comportamento dos agentes econômicos, com o fito de alcançar maior eficiência e competitividade nos arranjos produtivos, incorrendo em custos transacionais menores.

Essa linha de pesquisa foi estruturada a partir do trabalho seminal de Ronald Coase, *the Nature of the firm* (1937), e complementada e ampliada pelos estudos de Oliver Williamson e Douglass North.

Apesar de haver se constituído como programa de pesquisa a partir dos anos 70, os estudos que orientaram o seu desenvolvimento se iniciaram ainda nas décadas de 30 e 40 com trabalhos sobre a comparação de organizações econômicas, a forma da produção privada e adaptações de problemas da economia organizacional (COASE,1937; LLEWELLYN,1931;BARNARD,1938;HAYEK,1945).

Nas décadas de 70 e 80, Davis e North (1971), Alchian e Demsetz (1972), Williamson (1971, 1975, 1976, 1979), Klein, Crawford e Alchian (1978), North (1981) e Simon (1985) aprofundaram seus estudos, levando a consolidação da NEI enquanto programa de pesquisa na década de 90.

É importante destacar nessa trajetória os estudos de Williamson sobre contratos e transação que possibilitaram a criação de um arcabouço teórico onde os temas institucionais e de falhas de mercado passaram ter aspecto central. Isso levou o autor a referir-se aos seus estudos como teoria dos custos transacionais e ao lançamento do livro *Mercados e Hierarquias* (1975). A criação da Escola de custos transacionais na Universidade da Califórnia (UCLA) na mesma década e os trabalhos desenvolvidos na instituição por Demsetz, Cheung e North também foram determinantes para o fortalecimento do programa de pesquisa da Nova Economia Institucional (NEI).

Parte dos trabalhos desenvolvidos buscava identificar os tipos e as quantidades de organizações existentes e responder o que ficou conhecida como a questão Coasiana, ou seja, dado que existem mercados, porque existem firmas? (WILLIAMSON, 1998). Isso se deve a crítica de Coase a limitada compreensão que a teoria neoclássica tem da firma, que a relega a ser um mero agente maximizador de lucro, desprovido de outro interesse que não o de obter o maior excedente possível, tendo em vista as expectativas dos agentes e as condições que prevaleçam no mercado. (SILVA FILHO, 2006).

Conhecendo suas origens, cabe esclarecer o objetivo fundamental da Nova Economia Institucional, também denominada Economia dos Custos de Transação, que é estudar o custo das transações como indutor dos modos alternativos de organização da produção (governança), dentro de um arcabouço analítico institucional. (ZYLBERSZTAJN, 1995.p.15). Onde a unidade de análise fundamental passa a ser a transação e o objetivo dessa teoria, segundo Zylbersztajn, pode ser revisto como “analisar sistematicamente as relações entre a estrutura dos direitos de propriedade e instituições.

Dada a importância das instituições para o entendimento do tema, inicialmente será feita uma breve conceituação sobre instituições e contratos.

North (1991) indica que as instituições são restrições (normas) construídas pelos seres humanos de forma a estruturar as interações sociais, econômicas e políticas. Essas



restrições podem se constituir de regras informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) ou regras formais (constituições, leis e direitos de propriedade).

O estudo das instituições tem por objetivo reduzir ao máximo as incertezas decorrentes das relações entre os agentes econômicos, de maneira que o resultado proveniente seja o mais eficiente possível. Por isso, contratos são usados como forma de normatizar a conduta dos interessados, nos quais “os agentes se obrigam uns aos outros a ceder ou se apropriar, tomando ou não certas decisões, ocorrendo trocas de direitos de propriedade”, segundo Neves (1995, p.19).

Após tratar da importância das instituições e dos contratos para a redução das incertezas, para a proteção dos direitos de propriedade e para o aumento da eficiência dos arranjos institucionais, será discutido o papel dos custos transacionais, dado o lugar central que ocupam na Nova Economia Institucional.

Os primeiros estudos sobre custos transacionais foram desenvolvidos por Ronald Coase (1937) como uma crítica à teoria neoclássica que tratava o sistema econômico como autorregulável pelo mercado, não destacando a participação das firmas nesse processo e considerando irrelevantes os custos transacionais. As firmas passam a ter outra função além da maximização de lucros, tornando-se um espaço para a coordenação das ações dos agentes econômicos e constituindo-se em uma alternativa ao papel desempenhado pelo mercado (Williamson, 1985; Azevedo, 1996). Levando ao estudo de uma das questões arquetípicas da teoria dos custos transacionais que é a integração vertical de firmas, ou seja, a decisão de comprar ou produzir um bem, tema estudado por Coase (1937), Williamson (1971,1979,1991), Klein, Crawford, Alchian(1978), Grossman e Hart(1986), Baker, Gibbons, Murphy(1997) e cuja natureza de análise foi também usada para a tomada de decisão no setor público ao serem realizados estudos sobre a decisão de um município em terceirizar um serviço ou produzi-lo e para a análise das atribuições típicas de Estado como os serviços de defesa e de relações internacionais(WILLIAMSON,1998).

Verifica-se assim a importância dos estudos dos arranjos institucionais e sua influência para os resultados de um setor econômico ou organização para a linha de pesquisa da Nova Economia Institucional (NEI).

De acordo com Williamson (1996), a NEI apresenta duas vertentes que se definem a partir do seu objeto de estudo. Uma estuda as estruturas de governança, que são as instituições formadas por agentes econômicos que pretendem agir cooperativamente para obter um rendimento superior ao que teriam, caso atuassem isoladamente ou para buscarem mudanças no ambiente institucional que os favoreça. A outra é a corrente institucional, que estuda os fundamentos institucionais, conjunto de normas formais ou informais, que definem como devem ocorrer as interações dos agentes econômicos nos campos político, econômico e legal.

Coase (1937) complementa isso ao ressaltar que as firmas se organizam segundo arranjos institucionais, formais ou informais, adequados ao seu ambiente macroeconômico e, em função disso, a complexidade de sua natureza contratual poderia ser maior ou menor, dependendo da influência possível do mercado.

Williamson (1985) ao tratar da estrutura de governança destaca seus três tipos: a que se dá através do mercado, a hierárquica e uma forma híbrida entre ambas (contratual). A estrutura de governança se origina do mercado, com um controle menor sobre o comportamento dos indivíduos e o sistema básico de ajuste ocorre via preço. A estrutura híbrida é forma pela coordenação dos indivíduos por meio de sistemas de incentivos e contratos que permitam o controle da racionalidade limitada e do comportamento oportunista. Já a estrutura hierárquica se dá quando há a internalização total das atividades em uma única organização (WILLIAMSON, 1985).

Williamson (1999) resalta a necessidade de fazer a escolha dos mecanismos de governança, tendo como base os custos de transação. Por isso, quando os custos de articulação via mercado forem menores, a transação se dará dessa forma e, quando os custos de coordenação via hierarquia forem os mais reduzidos, a produção se dará dentro das organizações. Assim a integração se constitui uma solução, podendo ser lateral, vertical ou horizontal.

Como as transações são tecnologicamente separadas, em alguns casos as decisões sobre economia de escala e escopo tornam-se mais fáceis, caso de pequenas firmas que têm baixa eficiência, onde a opção acaba sendo entre produzir ou comprar, ou nos casos onde as decisões se darão pela comparação dos custos transacionais. No

caso do produtor intermediário, a decisão para comprar ou produzir é solucionada pela hierarquia, pois os estágios de produção são unificados, com investimentos e estratégias coordenados. Assim a teoria dos custos transacionais reconhece que sistemas de alta performance necessitam de capacidades adaptativas, onde as instituições não podem ser estáticas, e em muitos casos as adaptações se dão por meio de técnicas gerenciais. Isso leva Williamson (1998) a destacar algumas diferenças existentes entre firmas e mercados com relação a intensidade de incentivos, controles e adaptação. Onde com relação a incentivos as firmas apresentam um baixo grau e o mercado alto grau. Já no controle administrativo as firmas possuem maiores controles e com relação às adaptações os mercados têm vantagens em fazer adaptações com mudanças de preços e as firmas têm maiores condições de cooperação e adaptação.

Fagundes (1997) destaca a relação entre os sistemas de incentivos, controle de conduta, flexibilidade e adaptabilidade a novas situações ao tratar das estruturas de governança. Colocando que de acordo com as estruturas de governança as firmas apresentam propriedades diferenciadas que as fazem mais ou menos aptas para coordenar as transações entre os agentes, minimizando custos de transação e buscando a eficiência dos resultados.

Tendo passado pelas questões das instituições, contratos e estrutura de governança, cabe agora conceituar custos transacionais. Onde a definição que mais se adéqua ao estudo é a de Williamson (1985,p.142) que os conceitua como os “custos relacionados ao planejamento, adaptação, monitoramento da execução de diferentes ações em diferentes estruturas de governança, complementada pela de North(1990,p.27) como “os custos de mensuração dos atributos do que está sendo negociado e os custos de proteger os direitos de propriedade, monitorar e implementar acordos”.

North (1992) diz que os custos transacionais se originam dos custos de se quantificar o somatório dos atributos de determinado bem ou serviço de uma transação, de conseguir mensurar e prever o desempenho de um agente, dos custos de proteção dos direitos e de garantia dos acordos para que a transação se realize. Observando também que questões relacionadas aos problemas de consistência temporal (como a credibilidade em manter compromissos para o futuro frente à possibilidade de novas

circunstâncias), os problemas da agenda e os de suscetibilidade da esfera política também contribuem para ocorrência dos custos transacionais.

Azevedo (2000) destaca que, em função da existência e da importância dos custos transacionais, há a necessidade da construção de estruturas de governança que permitam lidar com a incerteza e a variabilidade existente, reduzindo o comportamento oportunista e atenuando esses custos. Enquanto Coase afirmava que custos de transação seriam os de se utilizar o mercado, a abordagem de Williamson mostra a necessidade de comparar alternativas (arranjos) institucionais, ou seja, certas transações podem ocorrer em diversas estruturas de governança com diferentes níveis de eficiência relativa.

Como visto, a eficiência de determinada transação depende da forma organizacional (ou de sua estrutura de coordenação) estabelecida, na qual a ineficiência provocada por uma estrutura organizacional pode ser expressa pelo menor número ou volume das transações.

A economia dos custos transacionais parte de dois pressupostos comportamentais dos indivíduos: a racionalidade limitada e o oportunismo. A racionalidade limitada deve-se ao fato de que os agentes econômicos não podem prever e processar todas as contingências devido às limitações cognitivas. Há relação entre a racionalidade limitada, característica dos agentes econômicos, e a incerteza, característica do ambiente na qual se realiza a transação. Azevedo (2000) destaca que quanto mais limitada for a racionalidade, maior será a incerteza que vigora em um ambiente. A racionalidade limitada faz ainda com que os contratos sejam incompletos, apesar de ocorrerem adaptações e negociações contratuais, com o emprego de medidas de salvaguarda, buscando a redução da incerteza nas transações.

Para North (1991), o uso de contratos seria uma forma de reduzir as incertezas e os elevados custos transacionais de reunir informações, negociar e monitorar todos os agentes envolvidos no processo econômico. Pois, além de dar garantias legais aos negócios, resolveria algumas das questões relativas à assimetria de informações existente. Portanto os custos transacionais econômicos relacionam-se com a racionalidade limitada que tem efeito sobre as organizações econômicas dado que os contratos são complexos e incompletos inexoravelmente. Fazendo com que o

oportunismo possa surgir em virtude da fragilidade dos contratos, que não são autoexecutáveis. Assim o oportunismo surge como outro comportamento que os agentes podem apresentar durante as transações e que pode levar a uma conduta aética, elevando os custos transacionais.

Podem existir dois tipos de oportunismos, o primeiro é o oportunismo *ex-post*, que consiste no comportamento pós-contratual, em que uma das partes envolvidas na transação possui informação privada e tira proveito disso em prejuízo da outra parte, incorrendo em risco moral. Um exemplo desse caso, citado por Fiani (2002), ocorre quando uma empresa fornecedora de insumos a um preço fixo decide, em uma transação contratada, reduzir o nível de qualidade, visando à redução de seus custos. O risco moral está relacionado às situações nas quais os participantes envolvidos nas transações não conseguem monitorar a maneira como outro agente atua no mercado, de modo a maximizar sua utilidade, valendo-se de falhas ou lacunas contratuais (FAGUNDES, 2005). Para Williamson (1998) a maneira de atenuar o oportunismo *ex-post* se dá por meio da escolha *ex-ante* da estrutura de governança, estratégia considerada fundamental para teoria dos custos transacionais. O segundo é o oportunismo *ex-ante*, comportamento pré-contratual, também conhecido como seleção adversa, ele ocorre quando um agente, agindo em benefício próprio, oculta informações que seriam úteis à tomada de decisões dos outros agentes. O problema desse tipo de oportunismo, segundo Fagundes, decorre da dificuldade da definição do objeto da transação, o que implica obtenção de vantagens na negociação por uma das partes, como o poder de barganha para garantir a qualidade e as características desejadas ao bem ou serviço transacionado.

Williamson (1985) cita que a existência de relações em que ocorram fatores como ligações de parentesco, de amizade, de lealdade pessoal e de contatos constantes estabeleceriam limites ao comportamento oportunista dos agentes, reduzindo os gastos com especificações e mecanismos de execução contratual. Já no caso de relações impessoais, em que não ocorra nenhum fator que impeça as partes de tirarem proveito uma das outras, os custos dos contratos se elevariam devido à necessidade de especificações mais detalhadas, aumentando os custos transacionais.

São consideradas ainda três dimensões nas transações: a incerteza, a frequência e a especificidade dos ativos. A incerteza está relacionada à incapacidade de previsão das

atitudes dos agentes econômicos e às mudanças no ambiente, assim como o risco. Para Zylberzstajn (2000), a incerteza é uma característica das transações e se refere aos efeitos não previsíveis, não passíveis de terem uma função de probabilidade conhecida a eles associada. Dada à impossibilidade de previsão de choques que possam alterar as características dos resultados da transação, há impedimento dos agentes no estabelecimento de contratos completos, uma vez que estes não são conhecidos ex-ante.

Silva Filho (2006) destaca que a incerteza é gerada por uma série de fatores inerentes a qualquer tipo de organização social, constituindo-se em elementos presentes na base das relações de troca entre os agentes. Tais fatores seriam a racionalidade limitada dos agentes, o comportamento oportunista dos agentes, a assimetria de informações e a impossibilidade de contratos completos.

A frequência diz respeito ao número de vezes ou repetições das transações realizadas. Quanto maior a assiduidade de uma transação, maior o valor dos ganhos futuros e maior o custo associado à atitude oportunista. A especificidade dos ativos, segundo (Williamson apud Zylberzstajn, 1999, p.5), pode ser definida como perda de valor dos ativos envolvidos em determinada transação devido a sua não realização ou pelo rompimento contratual. Segundo Fiani (2002), um problema que decorre da especificidade dos ativos diz respeito ao problema do refém (*hold-up*). Tal problema ocorre quando uma das partes que realizou um investimento em um ativo específico torna-se refém da outra parte que ameaça encerrar a relação contratual. O problema de *hold-up* ocorre o uso de um contrato inadequado às características das transações, sobretudo para a especificidade do ativo. Assim, o contrato pode ser ineficiente por se mostrar simples demais em relação a um ativo muito específico ou excessivamente complexo para ativos pouco específicos (Santos, 2004).

Sabendo da relação direta que existe entre a especificidade de um ativo e a possibilidade de ocorrência de custos transacionais, torna-se extremamente relevante conhecer seus que foram identificados por Smorigo (1999).

1) especificidade locacional - firmas pertencentes a uma mesma cadeia produtiva que se localizam próximas umas das outras, favorecendo a economia de despesas com transporte e armazenagem.

- 2) especificidade de ativo temporal - investimentos realizados para garantia de um ganho no tempo em que se processa a transação, ou seja, quando um ativo pode apresentar uma redução de valor de mercado, caso não seja processado ou comercializado dentro de certo período de tempo.
- 3) especificidade de ativo físico - refere-se às características físicas de um determinado produto cujo uso é específico.
- 4) especificidade humana - refere-se aos investimentos realizados na capacitação humana mediante cursos formais ou por meio de experiência e capacidade profissional adquirida e acumulada em certas atividades, cuja aplicabilidade em outra empresa ou atividade é bastante limitada.
- 5) especificidade de marca - refere-se aos investimentos materializados na marca de um produto ou empresa.
- 6) especificidade de ativo dedicado - está relacionado ao capital investido do tipo sunk costs, ou seja, ativos irrecuperáveis, de tal forma que a expansão da capacidade produtiva acaba sendo direcionada unicamente para atender determinada demanda, implicando ociosidade, caso haja interrupção da relação.

### 3.2 A TEORIA DA AGÊNCIA

A teoria da agência, ou teoria do agente principal, trata do problema criado pela separação entre a propriedade e a gestão. Entre as principais questões levantadas por essa teoria destacam-se as relacionadas à ocorrência de assimetria de informação entre os agentes; à dificuldade do principal em monitorar o esforço e a qualidade do serviço prestado pelo agente em situações nas quais existam problemas de informação assimétrica de delegação de uma tarefa por um agente econômico a outro; à relação imperfeita entre o esforço esperado e o resultado desse esforço; ao alto custo de monitoração pelo principal do esforço do agente e os objetivos não alinhados entre esses dois. Problemas de agência e a relação agente-principal contribuem para a ocorrência de custos transacionais, pois o conflito de interesses entre as partes interessadas, em uma relação contratual, gera custos de informação, de negociação e de monitoramento.

Para Siffert (1998), a teoria da agência se interessa por um tipo de relação econômica bastante frequente no sistema econômico, ou seja, a relação bilateral entre um indivíduo (o principal) e outro (o agente), na qual três condições necessárias se fazem presentes:

- 1) o agente dispõe de vários comportamentos possíveis para serem adotados, ou seja, em uma corporação, por exemplo, os administradores são aqueles que, efetivamente, detêm o controle sobre os ativos da firma, podendo empregá-los de distintas maneiras;
- 2) a ação dos agentes/administradores afeta não apenas seu próprio bem-estar (estabilidade, crescimento), mas, também, o do principal, acionistas controladores (valorização das ações, dividendos);
- 3) as ações do agente dificilmente são observáveis pelo principal, havendo assimetria informacional entre as partes.

Os custos de agência incluem custos de monitoramento pelo principal, custos de comprometimento do agente e perda residual (Jensen; Meckling, 1976). A Teoria do Agenciamento busca a eficiência contratual e o desenvolvimento de contratos ótimos que, simultaneamente, minimizem os custos de *agency*. Aqui, a questão geral é saber como estabelecer um sistema de monitoramento e de incentivos de modo que os agentes adotem uma conduta compatível com o interesse dos principais. Este tipo de preocupação permanece presente na implementação de políticas públicas contribuindo para a elevação dos custos transacionais em diversas áreas.

### 3.3 CUSTOS TRANSACIONAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A busca de novos paradigmas para a gestão pública tem feito com que análises das estruturas de governança do setor público tenham se tornado frequentes. A importância de sua análise deve-se à relação que existe entre o tipo de estrutura organizacional e a incidência de custos transacionais. Como existem várias definições para o termo estrutura de governança, utilizaremos a que a indica como “o conjunto de regras formais e informais que regem a ação de um determinado grupo” (CALMON, 2005).



Analisar políticas públicas e programas de governamentais utilizando a teoria de custos transacionais e de estrutura de governança é algo ainda novo e que se mostra bastante complexo, dada a natureza multifuncional das políticas e dos programas sociais e à multiplicidade de atores envolvidos nas etapas de elaboração, implementação e avaliação das políticas. A natureza multifuncional caracteriza-se pela natureza das ações que ocorrem em momentos distintos, têm naturezas diversas ou envolvem investimentos que não podem ser reversíveis ou transformados em outros investimentos. E também pelo fato de as relações contratuais entre os agentes poderem ser de natureza econômica (contratos entre duas empresas) e política (relação entre estados, municípios e União) (CALMON, 2005).

Tendo em vista a complexidade das transações no setor público serão discutidas algumas características, formas e motivos para se mensurar questões fundamentais em custos transacionais de políticas públicas e os conceitos de remediação e eficiência.

As transações no setor público distinguem-se do setor privado em virtude de características próprias da sua estrutura como: a existência de setores da atividade pública na qual não há interesse das firmas privadas em atuar, ou seja, aquelas atividades típicas de Estado, como os serviços diplomáticos e das forças armadas, classificadas por Williamson como do tipo *sovereign*. Desse modo, verifica-se a ocorrência de um baixo nível de incentivos para a entrada de outros competidores e de um elevado número de regras e de regulamentos. Como resultado disso, o Estado governa naquilo que é eficiente e naquilo em que não é. Em contrapartida, a área privada caracteriza-se por uma gerência estratégica, na qual se realiza uma análise de custos transacionais comparativos, com o planejamento de aquisições e de fusões, a realização de investimentos e de contratos, além das ações de marketing e de finanças. Assim, a estratégia é guiada por ações que se caracterizam pela especificidade das suas áreas de atuação, dos seus concorrentes e dos riscos associados a cada cenário. Dada as características dos dois setores é natural que a aplicação da teoria dos custos transacionais, em políticas públicas e no setor público, ainda seja reduzida frente aos trabalhos já elaborados no segmento privados.

Mas apesar da complexidade da aplicação da teoria dos custos transacionais na área pública, a partir da década de 80, ocorreu um aumento do número de estudos com a

realização de análises sobre integração vertical (fazer ou comprar), restrições verticais de mercado, sobre a eficácia de aspectos da desregulação (monopólios naturais) e privatização. Entretanto, McCann et. al.(2005) ainda ressalta a necessidade de mais trabalhos e a ampliação do uso de conceitos e de métodos da NEI para a avaliação das políticas públicas (WILLIAMSON,1998).

Para McCann et. al.(2005), os custos transacionais devem ser utilizados na análise de políticas públicas para que ocorra a escolha ótima e para o desenho de instrumentos das políticas. Com isso, custos importantes que muitas vezes não são levados em consideração pelas análises tradicionais são incorporados às políticas fato que se mostra relevante para os atores envolvidos. A dificuldade em realizar uma análise, sob a ótica dos custos transacionais, deve-se ao fato de que as definições e de seu arcabouço teórico, ainda são bastante difusos, como, também, a questão da operacionalização de sua mensuração. Na prática, sua maior utilização ainda é no campo teórico. Mas a realização de trabalhos deve ser incentivada, pois a análise dos custos transacionais auxilia o desenho e a escolha da política e a realização da comparação de alternativas de políticas, servindo também para que sejam moderadas as falhas de mercado. Além do que, as recomendações feitas para um setor podem ser aplicadas em análises de outras políticas públicas como: segurança alimentar, educação, política monetária, e para a mensuração de custos transacionais também no setor privado.

Durante um período, a teoria dos custos transacionais foi vista como algo extravagante e algo a ser minimizado. Porém, Randall (1981) argumenta que esses custos não são um recurso desperdiçado, mas, sim, despendido em transações de troca de serviços, além da existência de eficientes e de ineficientes tipos e magnitudes de custos transacionais, análogos a eficiente e ineficiente combinação de insumos num processo de produção. North & Wallis apud Salles-Filho et al.(2002) destacam a relação existente entre a capacidade de economizar custos, notadamente custos transacionais e a eficiência e competitividade de um agente-econômico.

McCann et. al.(2005), coloca que a mensuração dos custos transacionais em políticas públicas permite: melhorar as comparações e a separação entre instrumentos de política diversos, o design e a implementação das políticas para o alcance de objetivos

particulares, e a maneira de avaliar as políticas de modo a elevar sua efetividade e estimar os impactos das políticas no orçamento sobre seu ciclo de vida.

O autor destaca como fundamentais para a mensuração dos custos transacionais as seguintes questões: a integração de custos transacionais à análise de políticas, a definição dos custos transacionais, os efeitos do tempo nos custos transacionais e a escolha entre precisão e mensuração dos custos. Esses tópicos serão analisados a seguir.

Os custos transacionais devem ser mensurados utilizando um amplo arcabouço capaz de abranger custos e benefícios de uma dada política. Muitos estudos que mensuram os custos transacionais assumem que os benefícios de diferentes políticas são similares levando a utilização de análise custo-benefício. Mas isso não se verifica, pois raros são os casos nos quais os tipos e níveis de benefícios são os mesmos para as diversas opções. Faz-se necessária a distinção entre o decréscimo dos custos transacionais e a elevação da eficiência, pois uma política não pode ser rejeitada devido a elevados custos transacional somente, mas desde que a escolha ocorra entre os custos transacionais e outros tipos de custos. Custos transacionais podem ser vistos em um contexto em que se comparam os custos mensurados aos custos da ausência da política que se está avaliando.

Coase e Demsetz (1960, 1969) defendem a comparação de políticas baseadas na medida em que eles melhoram a situação atual e não em relação a uma situação ideal (remediabilidade). Pois, se a comparação dos custos transacionais de uma política desenhada de maneira pobre for feita em relação a uma política bem concebida, isso pode fazer com que a avaliação dos custos transacionais seja enviesada. Para Falconer et al.(2001), esse é um caso que pode ser verificado em muitas políticas que não são bem elaboradas, não devendo ser realizadas comparações de políticas de forma inflexível em relação a uma taxa ótima.

Colby (2000) vai na mesma direção, ao afirmar que a escolha de uma política pública é afetada pelos direitos de propriedade e pela política e que os seus impactos poderão não ter a eficiência como seu principal objetivo. Além disso, aspectos que afetam os custos transacionais e a tomada de decisão no setor privado como frequência,

incerteza e a especificidade de ativos podem não ser os aspectos mais importantes na implementação de políticas públicas em outras áreas. É o que se verifica na área ambiental e na de recursos naturais. Assim, tecnologias de monitoramento, direitos de propriedade e outras instituições podem mostrar-se mais adequados em determinados campos de estudo (MCCANN ET AL.2005). Dessa forma, de acordo com as características da política pública (ambiental, educacional, saúde, administrativa e fiscal) a ser analisada haverá uma dimensão que será mais relevante para a sua mensuração.

Outros aspectos fundamentais dizem respeito à definição do conceito de custos transacionais e à inconsistência existente entre eles. A clareza do conceito é fundamental para a mensuração de custos transacionais, pois isso concorrerá para um maior conhecimento da realidade de como a política é feita e implementada assegurando, assim, que todos os custos sejam contabilizados. Deve-se, também, ter cuidado com a dicotomia existente entre os custos da política (associados à implementação da política) e dos custos não relacionados à política (como custos incorridos pelas partes por transações voluntárias), algo que não aplicável facilmente segundo a OCDE (2001). Uma das formas de tratar a questão é, segundo a mesma organização, consultar os atores envolvidos na implementação da política de forma a alocar corretamente os custos desta, e explicitar sua mensuração, dando transparência quanto aos custos incluídos, excluídos e os motivos de seu uso. Cabe também atenção, a mensuração dos custos explícitos e implícitos existentes, pois todos os custos devem ser contabilizados e existem dificuldades para a identificação de custos implícitos.

O terceiro aspecto diz respeito aos efeitos do tempo, em que os custos classificam-se como *ex-ante* e *ex-post*. Para o autor, os custos transacionais *ex-ante* são os possíveis e aplicáveis e os *ex-post* são os possíveis para a alternativa escolhida. Nesse sentido, esclarece-se que muitos estudos de mensuração são *ex-post*, pois os dados de custos estavam disponíveis. Outra característica relativa ao tempo trata da variação dos custos transacionais ao longo do ciclo do programa. Eles podem declinar no decorrer do tempo pelo aprendizado e pela presença dos custos fixos ou custos perdidos, incorridos desde o início do programa. E, também, pelas mudanças no monitoramento tecnológico, na legislação, nos direitos de propriedade, ou por mudanças advindas da adoção de uma política (FALCONER ET AL.2001).

A OCDE (2001) coloca o arranjo institucional e a política como fatores de redução dos custos de um programa em relação a outro. Podendo, também, ocorrer que outro ambiente no qual não exista àquela política, ter um custo menor ao adotar uma mais eficiente. *Trade-off's* em relação aos custos existem a todo o momento. Assim, um programa pode ter um elevado custo transacional no início como parte de um amplo conjunto de stakeholders e pela construção de um consenso, além de apresentar custos menores depois, com uma variação ao longo do ciclo de vida.

Como quarto aspecto, são discutidas questões relacionadas à precisão e mensuração dos custos transacionais, em que são destacadas, como características importantes, para um nível mais elevado de precisão na análise, a separação dos instrumentos em ordem de magnitude com a identificação dos custos mais frequentes e, também, os de difícil acesso. A separação em tipologia é colocada como importante, pois separar em categorias é essencial para se mensurar e para o desenho da política, ajudando, assim, a comparar os estudos empíricos e assegurando que todos os custos relevantes tenham sido contabilizados.

O modelo de Thompson (1999) e McCann e Easter(1999) citado por McCann et al.(2005) define os tipos de custos transacionais e os responsáveis. Combina a mensuração com o ciclo de vida da política, identificando o tempo em que ocorrem os custos de transação e quando serão mensurados. Realiza-se, assim, uma comparação dos custos em cada um dos estágios (início, desenvolvimento, implementação inicial, implementação plena e programa estabelecido). Esse tipo de análise mostra-se adequada para a realização de avaliações de programas de governo em todas as suas fases ou em apenas uma delas.

Com relação às formas de mensuração dos custos, elas podem ser indiretas ou não. McCann et.al. (2005) destaca que a mensuração dos custos de forma indireta mostra-se mais eficaz e cita os estudos realizados por Colby e Nunn (1990, não publicado) na área de recursos naturais (água) os quais, ao utilizarem *surveys*, realizaram a mensuração a partir de informação financeira. De acordo com o autor, as limitações do método indireto dão-se em função dos custos, da existência de dados não organizados para o que se propõe, da necessidade do auxílio de outras instituições e de questões de confidencialidade principalmente em estudos *ex-post*. Ressalta, ainda, como

principal problema, o acesso aos dados, pela presunção dos órgãos públicos e privados em abrirem dados que não lhes são favoráveis. Mas coloca a necessidade de fazê-lo para tornar mais eficientes as políticas e os órgãos, lembrando que isso se tornará mais claro com a realização de um número maior de estudos. Isso torna-se muito importante ao ter conhecimento que a utilização de documentos de governo é uma das formas para desenvolver estimativas de custos transacionais de políticas públicas. Falconer e Sauders (2000) apud McCann et. al. (2005) utilizaram, para estimar os custos do processo de negociação agro-ambiental na região da Bretanha, essa técnica ao estudarem contas, correspondências, documentos legais, assim, como, realizar visitas, reuniões e visitas aos sítios da Internet.

Para a coleta de informações, McCann et. al.(2005) colocam que o ideal seria realizá-la durante o planejamento e a implementação da política dado que *surveys* e entrevistas são mais dispendiosas e demoradas. Uma das estratégias para a mensuração pode ser o uso do custo de oportunidade, que se dá por meio do cálculo dos valores de salários e de tempo gasto na atividade. A escolha dos métodos de estimação dependerá dos casos específicos podendo utilizar-se de vários métodos para um estudo em particular em que, normalmente, *survey* é usada e para ações já ocorridas em entrevista, como para as *ex-ante*.

As análises de custos transacionais utilizam-se, também, da comparação do nível de custos transacionais associados em diferentes abordagens. Uma abordagem objetiva na qual se realiza a mensuração dos custos transacionais, quantitativamente, utiliza-se de preços de mercado e da abordagem subjetiva. Por esse meio de questionamentos, alcançam-se estimativas de valores e tenta-se formar um ranking de alternativas de forma qualitativa. Demsetz (1969) foi o primeiro a mensurar custos transacionais diretamente ao analisá-los na Bolsa de valores de Nova Iorque (NYSE). Tais custos transacionais foram definidos em relação à negociação e aos custos de “polícia”, de difícil operacionalização. Focou-se, em corretagens e *spreads*, chegando a valores para custos transacionais de 1,3% dos valores negociados, a 40% dos valores de *spread* e a 60% das comissões. Outra experiência, foi a mensuração do mercado de opções da Bolsa de Valores de Nova Iorque - NYSE, por Gould e Galai (1974). Para McCann et. al.(2005), deve-se realizar uma análise quantitativa com componentes de custos transacionais padronizados que possam ser integrados ao modelo de equilíbrio geral da

economia. E, para a análise qualitativa, resta uma forma mais ampla dos custos transacionais, em que um dos primeiros estudos foi de Cheung (1969) analisando o arrendamento de terras, de acordo com McCann et. al.(2005).

Após a exposição dessas questões, colocadas como fundamentais para a análise de custos transacionais, é importante considerar duas características das políticas públicas que afetam suas análises e que, inclusive, justificam o uso de outras teorias como a de custos transacionais: a multifuncionalidade e a remediabilidade.

A multifuncionalidade caracteriza-se por elevar os custos transacionais das políticas públicas devido à complexidade para a definição de suas metas, indicadores e apuração, assim como de seu monitoramento e avaliação. Os sistemas de monitoramento e de avaliação devem incorporar aspectos relativos à estrutura de governança e aos custos transacionais, colocando, ao lado de indicadores de insumos, as atividades, os resultados e o impacto, as formas de diagnosticar problemas, de propor soluções, de implementá-las e de promover a sustentabilidade dessas ações ao longo do tempo. A incidência de custos transacionais deve ser considerada nos sistemas avaliativos para que ocorra a remediação das estruturas de governança das políticas públicas, para a geração de sistemas avaliativos úteis à execução de programas e projetos e ao processo de tomada de decisão.

Considerando a característica de multifuncionalidade das políticas públicas e a necessidade de comparar-se a eficiência dos resultados de uma política em relação a uma situação melhor e não a uma ideal é importante tratar do conceito de “remediação” ou “remediabilidade”. Williamson (1998) introduz o conceito ao trabalhar com a hipótese de mundo, com custos transacionais positivos, no qual não há um modo de organização em que ocorra uma alternativa superior que possa ser descrita e implementada com ganhos de eficiência. Nesse sentido, os agentes buscam, do ponto de vista econômico, remediar ineficiências e alcançar os resultados possíveis e não os ótimos (WILLIAMSON,1993).

Calmon e Pedroso (2005), ao tratarem do conceito, colocam que as decisões são tomadas de acordo com as possibilidades oferecidas a cada momento, sem que correspondam, necessariamente, às escolhas ideais ou as mais eficientes.

Após passarmos pelos vários conceitos que permeiam a teoria de custos transacionais, serão apresentadas algumas experiências de mensuração de custos transacionais realizadas, que contribuirão para contextualizar a análise realizada para o PNAFM.

A primeira, é o estudo do modelo de governança das organizações sociais de saúde (OSS) e a qualidade do gasto público hospitalar corrente, realizado por Quinhões (2009) que usou a teoria de custos transacionais para verificar se o modelo das OSS seria mais eficiente do que o da administração direta, e se mais adequado para a provisão de serviços públicos hospitalares na grande São Paulo. O estudo busca esclarecer a decisão governamental de escolha do modelo de governança e saber se esse foi o mais adequado à transação de provisão de serviços hospitalares. Foca em aspectos como: a importância da estimativa do aumento nos custos transacionais; a forma de apuração desses custos; quais custos estão localizados no principal (Secretaria de Estado), quais estão nos agentes (hospitais) e se esses custos são compensados pelo ganho de eficiência proporcionado pelos hospitais administrados como OSS. Dessa maneira, faz-se uma análise da eficiência em que são comparados os benefícios vis-à-vis, ou seja, os custos transacionais e os custos financeiros.

Salles-Filho et. al. (2002) analisam a constituição e a operacionalização de arranjos institucionais voltados à pesquisa e inovação usando os pressupostos da Nova Economia Institucional. No trabalho, buscam demonstrar a influência do arranjo institucional sobre as condições de eficiência e de competitividade do sistema econômico, nos quais os agentes econômicos se relacionam e efetuam transações com consequências sobre a estrutura e a efetividade de um segmento econômico.

Já Souza et al. (2005) realizaram um estudo de caso no qual buscaram demonstrar como ocorreu a implantação da metodologia e quais os aspectos econômicos relevantes relacionados à política pública de coleta seletiva no município de Londrina . Os autores optaram por fazer a pesquisa documental, a pesquisa em relatórios internos e as entrevistas não estruturadas, orientadas para o detalhamento e para a compreensão do processo de coleta seletiva em Londrina. Na metodologia utilizada, foram identificados elementos de custos *ex-ante* (antes da realização da parceria) e *ex-post* (depois da parceria). Os *ex-ante* envolveram os custos de treinamento, palestras para a



conscientização da população, formalização das associações, criação do Conselho das Organizações dos Profissionais da Reciclagem de Londrina (Cepeve), contratação da empresa terceirizada etc. Já os custos *ex-post* envolveram os custos associados às atividades de gerenciamento e monitoramento do sistema e os aluguéis para as associações e para a Cepeve.

Outro trabalho, utilizando a teoria dos custos transacionais, foi de Silverwood-Cope (2005) em sua dissertação, em que analisou a evolução da política ambiental no Brasil a partir do Plano Plurianual (PPA), no período de 2000/2003. Nesse estudo, demonstrou como dá-se a implementação da política ambiental, por meio da execução física e financeira dos programas, descrevendo a sua execução orçamentária, verificando o seu desempenho, por meio de indicadores, e caracterizando a incidência dos custos transacionais na execução dos programas. A análise dos relatórios de gestão do PPA ambiental foi a metodologia usada para a análise dos custos transacionais, com a identificação de vinte tipos de custos transacionais, separados em cinco grandes grupos, identificada a frequência de ocorrência de cada tipo e classificando-os segundo três categorias de custos transacionais: de agência, de informação e de direitos de propriedade. Os custos de agência relacionam-se com o estabelecimento de contratos entre organizações planejadoras, financiadoras e executoras. Custos de informação estão ligados às questões relacionadas à obtenção e à produção de informação, e os de direitos de propriedade são direcionados à definição de direitos e de deveres entre os atores envolvidos.

Uma análise da gestão dos dez mais importantes programas do Ministério da Saúde, a partir do PPA, no período de 2001 a 2006, foi o estudo realizado por Calmon e Pedroso (2008). Os autores partem do pressuposto de que a gestão dá-se pela interação de dois subsistemas de políticas públicas: o subsistema das políticas de saúde e o subsistema da gestão de política orçamentária. Essa interação dá origem a uma estrutura de governança, na qual ocorre uma série de relações que podem ser caracterizadas como de “natureza contratual,” sendo que o desenho, a implementação, o monitoramento e a avaliação desses programas, nesse nexos de contratos, resultariam em custos transacionais. O pressuposto do estudo foi analisar a importância dos efeitos dos custos transacionais na eficiência, na eficácia e na efetividade desses programas. A metodologia utilizada baseou-se na taxonomia proposta por Williamson e por Vatn,

com a divisão dos custos transacionais em custos transacionais *ex-ante* (desenho), os custos de reunir informações necessárias para propor um programa ou uma política a ser implementada, as dificuldades de concepção do programa, de definição dos seus indicadores, de caracterização das suas formas de operação, de definição dos recursos e do fluxo de recursos envolvido para o pleno desempenho das funções preconizadas no programa; os custos transacionais *durante* (implementação) são os custos relacionados à gestão do programa, incluindo a liberação dos recursos, a negociação e coordenação com os parceiros e mudanças conjunturais que podem ter afetado a gestão e o processo de tomada de decisão, a contratação e demais aspectos relacionados à implementação desta política; e custos transacionais *ex-post* (monitoramento e avaliação) que são os custos relacionados ao monitoramento e avaliação da política, de forma tal a se assegurar que é possível identificar e aferir as atividades, os produtos e os resultados do programa, a definição e participação nas arenas para discussão, a revisão dos problemas de concepção que possam ter ocorrido, os custos de supervisão que garantam a implementação dos acordos firmados e da programação previamente definida.

Do ponto de vista empírico, o trabalho foi estruturado como um estudo de caso, usando informações de natureza quantitativa e qualitativa, analisando os relatórios de avaliação do PPA entre 2001 e 2006. A avaliação foi realizada mediante respostas a três blocos de questões que se referiam à concepção do programa, as formas de sua implementação e aos resultados alcançados. No bloco sobre concepção foi analisada a necessidade de aperfeiçoamento no design do programa, no que se refere aos seus objetivos, à definição do público alvo, aos indicadores que foram definidos, às metas preconizadas e a percepção do seu impacto, assim como à adequação das metas físicas aos recursos orçamentários programados. No bloco sobre a concepção foram examinadas questões relativas à definição dos produtos relacionados a cada uma das ações e à adequação da estratégia de implementação. No bloco sobre a implementação do programa, o gerente analisava aspectos que poderiam afetar o desempenho do mesmo, especialmente a suficiência e o fluxo de recursos orçamentários programados e liberados, a adequação dos recursos humanos e físicos, restrições de natureza legal ou burocrática que afetavam o desempenho das ações, dificuldades de firmar contratos e convênios, relacionamento com os estados e municípios, relacionamento com outros órgãos dentro do MS ou em outros ministérios, formas de consulta ao público alvo,

maneira de exercício do controle social e adequação da estrutura organizacional. No terceiro bloco, o foco foi nos resultados do programa e na caracterização se as metas foram ou não alcançadas.

## 4 METODOLOGIA

Nesse capítulo busca-se demonstrar o tipo de pesquisa realizada; suas características; de que forma os conceitos e questões previamente abordados serão operacionalizados no levantamento, na coleta e na análise dos dados; e, por fim, as limitações do presente estudo.

### 4.1 TIPO DE PESQUISA

A proposta para o presente trabalho é realizar um estudo de caso que possibilite avaliar os efeitos dos custos transacionais na implementação do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) em dez municípios participantes, mensurando-os.

Os estudos empíricos realizados nos estudos de custos transacionais buscam demonstrar a relevância das várias dimensões de análise de custos transacionais existentes, sejam elas relativas a existência dos custos transacionais, a demonstrar a relação existente entre o arranjo institucional da organização e a incidência de custos transacionais, ou ao fato de que com o fortalecimento do direito de propriedade, ocorre a redução dos custos transacionais. Apesar do número crescente de estudos na área de custos transacionais, não existe ainda uma produção acadêmica elevada de trabalhos que se destinem a mensurar os custos de transação. Zylberstajn (2006) ressalta isso ao colocar que a literatura sobre custos transacionais mostra a relevância dos estudos de custos transacionais, apesar de não demonstrar na maior parte dos trabalhos como mensurá-los. E que as limitações ao desenvolvimento de uma metodologia de mensuração devem-se as dimensões distintas das transações, ou seja: a dimensão *ex-ante* ou *ex-post*, a existência de custos transacionais políticos, gerenciais e de mercado e a complexidade dos mecanismos de governança e as múltiplas dimensões das transações (ZYLBERSTAJN,2006).

Embora as limitações existam, a produção acadêmica de trabalhos de mensuração dos CT apresentam duas óticas de análise: a que busca mensurar os custos transacionais agregados, seguida por North e a que procura realizar uma mensuração

direta seguida por autores como: Benham e Benham(1998), Gancheva(2000), Djankov, La Porta e Silanes(2001), Zylberstajn e Graça(2002) e De Soto(2000). Esta ótica procura escolher uma dimensão relevante e desenvolvendo uma metodologia simples e replicável(ZYLBERSTAJN,2003). Uma forma de operacionalizar a mensuração dos custos transacionais para McCann et. al.(2005) é nomear e dimensionar a unidade desejada e as estruturas onde a organização se organiza, fazer o alinhamento das duas estruturas e realizar os testes criando uma metodologia.

A necessidade de implantar mudanças institucionais e de implementar estratégias que levem ao aumento da eficiência das instituições sempre é colocada como justificativa para se fazer a mensuração dos custos transacionais. Atenção com a escolha das transações a serem mensuradas é algo a ser considerado e deve-se levar em consideração dois aspectos: a complexidade dos mecanismos de governança e a as condições *coeteris paribus*, que por lidarem com regras formais ou informais, são afetadas pelas estruturas de governança do ambiente em cuja transação é realizada. (ZYLBERSTAJN,2006) .

Tendo em vista a necessidade de realizar uma mensuração direta e buscando escolher uma dimensão relevante e na qual seja possível desenvolver uma metodologia simples e replicável, optou-se por usar a metodologia desenvolvida por Calmon e Pedroso (2008) com adaptações. De maneira a padronizar a análise, os itens de análise seguiram a tipologia desenvolvida por Calmon e Pedroso (2008), para a análise dos custos transacionais durante dos Programas do Ministério da Saúde.

A análise restringe-se aos custos transacionais durante, pois o foco deste trabalho é a execução do programa PNAFM, havendo relação entre esses custos e a implementação do referido programa.

Para realizar a análise dos custos transacionais *durante* a implementação do programa, foram analisados os relatórios de progresso enviados pelas Unidades de Execução do Programa (UEM) dos municípios selecionados para estudo de caso, para o período de 2003 a 2008. Esse relatório é dividido com informações dos componentes do projeto, em que os municípios relatam as ações executadas, os fatores de influência sobre o andamento do projeto e as ações a serem executadas para semestre seguinte.

Do campo intitulado “fatores de influência de cada componente” foram retiradas as informações que traduzam os “custos transacionais” para cada período em análise.

Os componentes que usualmente fazem parte dos projetos são: arrecadação e cobrança, atendimento ao cidadão, auditoria, cadastro e lançamento, comunicação e dados, contabilidade, contencioso administrativo, dívida pública, fiscalização, geoprocessamento e referenciamento, tecnologia de informação, gestão do projeto, instalação e manutenção da UEM, legislação, ordenamento institucional, programação e execução financeira, serviços gerais, recursos humanos, programação e execução orçamentária e planejamento e participação social. Dessa forma foram verificadas as informações existentes no campo “avaliação dos problemas que afetaram o andamento do projeto no semestre encerrado” em cada componentes dos projetos municipais e os mesmos foram classificados segundo os itens identificados os causadores de custos transacionais mais freqüentes para a implementação do programa: qualidade dos recursos humanos disponibilizados, quantidade de recursos humanos disponibilizados, adequação da infra-estrutura e equipamento, adequação das normas e recursos institucionais, quantidade total de recursos financeiros disponibilizados e adequação do fluxo de recursos financeiros disponibilizados.

Nos itens não financeiros e relacionados à quantidade de recursos humanos buscou-se classificar as questões relatadas nos relatórios da seguinte forma:

- Qualidade dos recursos humanos: necessidade de capacitação de funcionários, necessidade da realização de serviços específicos das áreas com ausência de pessoal especializado acarretando a contratação de serviço externo.
- Equipamento e infra-estrutura: falta de equipamentos, de sistemas, necessidade de reformas, de adequação física, ausência de espaço físico adequado.
- Normas e recursos institucionais: ausência da padronização de normas na realização das rotinas e atividades dos setores e Secretarias, cadastros desatualizados, necessidade de revisão do projeto do município no PNAFM e sua não realização, integração e uniformização de entendimento setores, falta de cooperação, mudança de executivo, de secretários, equipe técnica da UEM, falta de orientação e definição estratégica da Administração Municipal, necessidade de reorganização da secretaria.

Incompatibilidade de cadastros e de base de dados. Pendência de certidão previdenciária, morosidade da Administração Municipal nos encaminhamentos necessários para a implementação do programa.

Após a classificação dos itens foi atribuído o indicador 0 para item não mencionado e 1 para o item que é mencionado e especificado como oneroso ou responsável por afetar de maneira importante o desempenho do programa. Possibilitando com isso a pontuação por item classificado para cada um dos componentes que fazem parte do projeto e conseqüentemente o somatório de pontos para cada município.

De maneira a exemplificar a metodologia será utilizado exemplo retirado do relatório de progresso, onde foram identificados problemas de ausência de padronização de rotinas, de instalações físicas adequadas em uma secretaria municipal e de sistema integrado de gestão na área de finanças.

Lógica de raciocínio para a pontuação: falta de rotina = falta de normas = 1 ponto normas e recursos institucionais.

Problema identificado: falta de instalações físicas adequadas na secretaria = 1 ponto equipamento e infra-estrutura.

Problema identificado: falta de sistema integrado de gestão na área de finanças = 1 ponto equipamento e infra-estrutura.

Total item = 1 ponto normas institucionais e 2 pontos equipamentos e infra-estrutura.

## ESTUDO DE CASO MÚLTIPLO

No presente trabalho foi realizado um estudo de caso, técnica de pesquisa muito útil quando a questão é saber “como” e “por que” algo aconteceu, procurando entender um fenômeno social complexo.

“O estudo de caso caracteriza-se por ser uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente

definidos. Além disso, a investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como o resultado baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados.”

Este tipo de estudo permite obter uma compreensão ampla de casos complexos pela descrição e análise do caso como um todo e do seu contexto. Em um estudo de caso pode ser incluído um único ou múltiplos casos que são variantes do desenho do estudo.

O uso do estudo de caso na avaliação de um programa, como PNAFM, em que existem municípios com portes diferenciados, estruturas administrativas e fiscais heterogêneas e com um elevado grau de complexidade é totalmente condizente com os propósitos deste trabalho.

Entretanto, cabe ressaltar que Yin (2005) destaca que os estudos de caso não podem ser utilizados para fazer generalizações científicas, possibilitando somente generalizações para proposições teóricas e não para populações ou universos. Para o autor, constitui erro a realização de estudos de caso conceber a generalização estatística como método de generalizar os resultados do estudo. Para Yin, os casos não são “unidades de amostragem” e não devem ser selecionados por essa razão. O método de generalização possível em estudos de caso é a “generalização analítica”.

O autor complementa que “o estudo de caso, como um experimento, não representa uma “amostragem”, e, ao fazer isso, seu objetivo é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística).”

São limitações metodológica do trabalho a realização do estudo de caso com 10 municípios em um universo de 60 municípios e o período compreendido para análise, de 2003 a 2008. Tais limitações são completamente justificadas pelas características do programa e do desenho do estudo.



O critério de seleção dos 10 municípios integrantes do estudo de caso atendeu ao nível de execução física das ações de cada município no 2º semestre de 2008, onde procurou-se reunir municípios que se encontrassem com níveis de implementação elevados e próximos de sua conclusão e que apresentassem características similares. Por compreender a análise de dez municípios, o estudo pode ser considerado como de caso múltiplo.

Como na região Sul e Sudeste não houve a adesão das capitais dos Estados (exceção de Belo Horizonte), optou-se por selecionar municípios das regiões metropolitanas e cidades de grande porte como Juiz de Fora (3ª maior cidade de Minas Gerais) e Joinville (não-capital e maior cidade de Santa Catarina). Já para a região Nordeste foi possível agrupar quatro capitais e uma cidade média. O estudo de caso foi realizado para os seguintes municípios: Aracaju, Fortaleza, Recife, Salvador, Sobral, Diadema, Joinville, Juiz de Fora, Santa Luzia e São Bernardo do Campo.

## 5. ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

Foi realizada a leitura e a análise das informações retiradas dos 93 relatórios de progresso do PNAFM encaminhados pelos municípios para o período. A partir desses documentos, classificaram-se os itens conforme as categorias apresentadas na descrição metodológica. Dentre os dez municípios estudados, nove apresentaram relatórios para os anos de 2004-2008. Somente um município formulou o documento para o período 2003-2008. Foram analisados os itens identificados pelos Coordenadores das Unidades de Execução Municipal (UEM's) como capazes de afetar o andamento do projeto. Tais itens relacionam-se aos custos transacionais “*durante*”, que são os custos transacionais os quais afetam a gestão e a implementação do programa.

O grupo de problemas relacionado ao item normas e recursos institucionais foi o que apresentou os maiores valores de custos transacionais dentre os itens analisados. Todos os coordenadores de projetos municipais mencionaram o impacto de problemas de normas e recursos institucionais para a implementação do programa. Os principais fatores mencionados são questões ligadas à condução de processos licitatórios, dificuldades para a definição e para o planejamento das ações a serem executadas, o reduzido incentivo para cooperação e envolvimento das secretarias participantes do programa, assim, como, o desconhecimento pelas secretarias dos objetivos e regras do programa PNAFM. Tendo sido citadas, também, a interrupção das ações do programa ocasionadas por determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) e por mudanças no executivo municipal, alguns municípios tiveram os projetos paralisados de dois a quatro semestres e, quando retomados, foi necessária a revisão de ações dos projetos pelos novos gestores, o que demandou um prazo maior para a sua implementação.

Questões ligadas às normas e aos recursos institucionais são tratadas como custos transacionais, pois estão diretamente ligadas a estrutura de governança da política pública implementada e às questões relacionadas ao estabelecimento de normas e procedimentos na organização. No caso do PNAFM, a obrigação da realização de licitações internacionais para a aquisição de bens e serviços ainda é algo identificado pelos municípios como muito complexo, fazendo com que os procedimentos sejam

demorados e que os municípios, muitas vezes, procurem situações em que possam “encaixar” os valores para que sejam realizadas licitações pela legislação nacional.

Outro aspecto ressaltado nos relatórios é a ausência ou o reduzido planejamento na tomada de decisão pelos gestores, além do pouco conhecimento das várias áreas das prefeituras sobre o programa contribuindo, assim, para a elevação dos custos transacionais. Quanto aos custos relacionados às mudanças de prefeito, secretário ou coordenador do projeto, esses só serão reduzidos a partir da conscientização de que o projeto é elaborado para a melhoria do município, constituindo-se em uma política de Estado, e não para satisfazer as aspirações de grupos políticos.

Após o item, normas e recursos institucionais, os problemas relacionados aos itens, qualidade dos recursos humanos e equipamentos e infra-estrutura foram os que mais apresentaram problemas que contribuíram para a elevação dos custos transacionais. Os municípios que colocaram a qualidade dos recursos humanos como fator de elevação dos custos transacionais citaram as áreas de comunicação de dados, geoprocessamento e referenciamento, de gestão de tecnologia e equipamentos como as mais afetadas. Uma das fragilidades apontadas pelos setores de gestão de tecnologia das administrações municipais é que muitas prefeituras apresentam alta rotatividade de pessoal (*turnover*), em virtude da inexistência de um plano de carreira compatível com a qualificação dos profissionais. Como solução, muitas administrações adotam a terceirização dos serviços. Por terem pessoal terceirizado, a realização de capacitações e treinamentos não ocorre, tornando esse um problema recorrente.

Questões relacionadas ao item equipamentos e infra-estrutura foram mencionados por 40% dos municípios estudados como fonte de entraves para a implementação do programa. Destacam-se, como principais problemas, o espaço físico nas secretarias municipais, a ausência de equipamentos e de sistemas de informações gerenciais e a reduzida integração dos sistemas de gestão das prefeituras. É importante ressaltar que o PNAFM surge para as administrações municipais como uma ferramenta para a implantação de sistemas de informações gerenciais, buscando, dessa maneira, melhorar a gestão e o controle das receitas, das despesas municipais resultando, assim, na otimização da arrecadação municipal.

Já o item fluxo financeiro foi mencionado apenas por dois municípios como indutor de custos transacionais. Os problemas foram originados por questões de ordem institucional. O primeiro deu-se pela ausência de comprovação do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que inviabilizou, por mais de dois anos, a recomposição do fundo rotativo de um município do programa, o que fez com que o projeto fosse executado apenas com os saldos remanescentes desse fundo ou com recurso do tesouro municipal (quando disponível), para posterior solicitação de reembolso. Já o segundo, ocorreu devido a complicações financeiras para a comprovação da contrapartida municipal, o que levou ao adiamento da execução de várias ações do programa e a paralisação do projeto.

Problemas relacionados ao item quantidade de recursos humanos foram mencionados como fonte de custos transacionais por 80% dos municípios estudados, porém, em percentuais baixos, como pode ser verificado nas tabelas apresentadas abaixo. Os maiores problemas foram os relacionados à dedicação parcial ou exclusiva de funcionários para o projeto, ocorrendo também a necessidade de realização de concursos para áreas que não dispunham de quadro próprio, ou apresentavam um quadro insuficiente, como os serviços de gestão de tecnologia.

O item quantidade de recursos financeiros foi apontado por apenas um município como fator de incidência de custos transacionais. Isso pode ser justificado pelo fato de o Regulamento Operativo (ROP) do PNAFM estabelecer as faixas de financiamento de cada município, segundo a sua região geográfica, o número de habitantes, e pelo fato de os municípios decidirem, seguindo os percentuais do programa, em quais componentes irão empregar seus recursos. Além do que, os recursos são geridos pela Caixa Econômica Federal (CEF) que os repassa à medida que as ações vão sendo realizadas.

Após a análise, verificamos que os itens os quais caracterizam os tipos de custos transacionais mais frequentes, ou seja, os do tipo normas e recursos institucionais, somaram 577 pontos. Em seguida, vieram qualidade de recursos humanos, com 100 pontos, e equipamentos e infra-estrutura, com 83 pontos. Tais resultados demonstram a necessidade de investimentos em capacitação, principalmente nas áreas de licitações internacionais e planejamento estratégico, e na elaboração de planos de carreira para os

municípios capazes de dotá-los, de maior capacidade técnica, para a implementação e o acompanhamento de suas políticas públicas.

Com relação à análise dos custos transacionais por município, verifica-se que o município de Aracaju alcançou a maior incidência de custos transacionais, com 306 pontos, possuindo uma execução física de 64,5% após 72 meses de início do programa e configurando-se como mais baixa dentre os municípios estudados. O município com melhor pontuação, Santa Luzia, com 6 pontos, apresentou execução física também após 72 meses de 85,7%, colocando-se entre os 4 municípios com melhor execução física.

A tabela 1 apresenta os percentuais por itens de custos transacionais e as pontuações por município.

**TABELA 1**

Município de Aracaju – SE -						
Normas	Equipamentos e infra-estrutura	Fluxo Fin	Qtd Recursos Fin	Qtd RH	Qualidade RH	
40%	39%	1%	0%	11%	9%	
125	120	4	0	33	27	
Município de Fortaleza - CE						
Normas	Equipamentos e infra-estrutura	Fluxo Fin	Qtd Rec Fin	Qtd RH	Qualidade RH	
88	0	1	0	9	19	
75%	0%	1%	0%	8%	16%	
Município de São Bernardo do Campo - SP						
Normas	Equipamentos e infra-estrutura	Fluxo Fin	Qtd Rec Fin	Qtd RH	Qualidade RH	
85	3	2	0	1	17	
79%	3%	2%	0%	1%	16%	
Município de Salvador - BA						
Normas	Equipamentos e infra-estrutura	Fluxo Fin	Qtd Recursos Fin	Qtd RH	Qualidade RH	
38	27	19	0	6	10	
38%	27%	19%	0%	6%	10%	
Município de Recife - PE						
Normas	Equipamentos e infra-estrutura	Fluxo Fin	Qtd Rec Fin	Qtd RH	Qualidade RH	
60	11	1	0	3	7	
73%	13%	1%	0%	4%	9%	

Município de Joinville - SC

Normas	Equipamentos e infraestrutura	Fluxo Fin	Qtd Rec Fin	Qtd RH	Qualidade RH
52	21	0	0	1	3
68%	27%	0%	0%	1%	4%

Município de Diadema - SP

Normas	Equipamentos e infraestrutura	Fluxo Fin	Qtd Rec Fin	Qtd RH	Qualidade RH
54	5	1	0	1	10
76%	7%	1%	0%	1%	14%

Município de Sobral - CE

Normas	Equipamentos e infraestrutura	Fluxo Fin	Qtd Rec Fin	Qtd RH	Qualidade RH
48	4	3	1	3	7
73%	6%	5%	2%	5%	11%

Município de Juiz de Fora - MG

Normas	Equipamentos e infraestrutura	Fluxo Fin	Qtd Rec Fin	Qtd RH	Qualidade RH
21	0	18	0	0	0
54%	0%	46%	0%	0%	0%

Santa Luzia - MG

Normas	Equipamentos e infraestrutura	Fluxo Fin	Qtd Rec Fin	Qtd RH	Qualidade RH
6	0	0	0	0	0
100%	0%	0%	0%	0%	0%

Elaboração própria

A tabela 2 – apresenta um resumo dos dados dos municípios com sua execução física, número de componentes no projeto, total de pontos de custos transacionais e número de meses de adesão ao PNAFM.

**TABELA 2- RESUMO MUNICÍPIOS**

Município	% de execução física	Quantidade de componentes projeto	Pontuação de custos transacionais	Número de meses de adesão ao PNAFM
Salvador	97,4	10	100	77
Joinville	93,9	23	77	76
Diadema	90,1	18	71	72

Santa Luzia	85,7	16	6	72
São Bernardo do Campo	70,5	18	108	72
Aracaju	55,3	20	309	72
Sobral	64,4	19	66	67
Juiz de Fora	56,2	7	39	63
Recife	61,5	10	82	54
Fortaleza	63,7	17	117	53

Elaboração própria

A partir dos resultados apresentados na tabela 1 e na tabela 2, algumas hipóteses a serem investigadas foram levantadas:

A primeira hipótese a ser verificada é a ocorrência de correlação entre os itens de apuração de custos transacionais *durante*: normas e recursos institucionais, equipamentos e infra-estrutura, fluxo financeiro, quantidade de recursos financeiros, quantidade de recursos humanos e qualidade de recursos humanos e custos transacionais mais elevados ou não. Assim, procura-se identificar, por exemplo, se o município que apresenta custos transacionais elevados no item, normas e recursos institucionais, teria também custos elevados em outro item como qualidade de recursos humanos. Esta hipótese mostrou-se incapaz de ser comprovada dado o número de observações existente.

A segunda hipótese é verificar a existência de correlação entre o tempo de adesão ao programa e os valores de custos transacionais, cujo resultado demonstra não haver relação entre a variável tempo, e a variável valores de custos transacionais.

A terceira hipótese a ser testada consiste na verificação da existência de correlação entre os desempenhos apresentados pelos municípios, ou seja, se haveria alguma tipologia de comportamento que pudesse ser identificada entre os municípios, quanto aos itens de apuração dos custos transacionais, e que levasse à identificação de grupos de município com resultados similares. O número de observações apresentadas inviabilizou a sua comprovação.

Tendo em vista a limitação dada pelo número de observações apresentadas, buscou-se verificar a existência de correlação entre os componentes dos projetos e

realizar a análise multivariada, utilizando o método de análise fatorial. A análise fatorial é uma técnica de análise exploratória de dados que tem por objetivo descobrir e analisar a estrutura de um conjunto de variáveis interrelacionadas de modo a construir uma escala de medida para fatores (intrínsecos) que, de alguma forma, controlam as variáveis originais. Consta-se que, se duas variáveis estão correlacionadas, essa associação resulta da partilha de uma característica comum, não diretamente observável, isto é, de um fator comum latente. A análise fatorial usa as correlações observadas entre as variáveis originais para estimar os fatores comuns e as relações estruturais que ligam os fatores (latentes) às variáveis.

Para a realização do teste de correlação entre os componentes dos municípios e para a análise multivariada os dados foram compilados, em uma tabela composta pelos resultados dos relatórios de progresso por municípios e por componentes dos projetos, um total de 24 componentes para o período de 2003 a 2008, com periodicidade semestral. Usando o aplicativo estatístico SAS for Windows versão 9.1, testou-se a hipótese de ocorrência de correlação positiva entre os valores de custos transacionais *durante* dos municípios e cada um dos componentes do programa.

Os componentes do programa são: acompanhamento de transferências, arrecadação e cobrança, atendimento ao cidadão, auditoria de controle interno e externo, cadastro e lançamento, comunicação e dados, contabilidade, contencioso administrativo, dívida pública, dívida ativa e execução fiscal, estudos econômico-fiscais, fiscalização, geoprocessamento e referenciamento, gestão do projeto e preparação da equipe, instalação e manutenção da UEM, legislação, ordenamento institucional, planejamento, planejamento e gestão urbana e participação social, programação e execução financeira, programação e execução orçamentária, recursos humanos, serviços gerais, sistema de automação e tecnologia da gestão e equipamentos.

Como resultado, obteve-se a ocorrência de correlação total, que representa o somatório dos custos totais das observações estudadas, entre os componentes: arrecadação e cobrança<sup>1</sup>, contabilidade<sup>2</sup>, contencioso administrativo<sup>3</sup>, fiscalização<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Captação eletrônica de dados via rede bancária e implantação de conta corrente eletrônico, controle do parcelamento e cadastro de inadimplentes.

<sup>2</sup> Emissão ou revisão de normas para que as entidades públicas verifiquem a legalidade e a propriedade de suas operações administrativas; verificação do cumprimento das normas na gestão municipal; avaliação da gestão das entidades públicas.



geoprocessamento e referenciamento<sup>5</sup>, gestão do projeto e preparação da equipe<sup>6</sup>, instalação e manutenção da UEM<sup>7</sup>, programação e execução financeira<sup>8</sup> e gestão de tecnologia e equipamentos<sup>9</sup>. O componente geoprocessamento e referenciamento apresenta a correlação mais elevada, seguido dos componentes fiscalização, programação e execução financeira, contabilidade e arrecadação e cobrança, o qual sugere que estes componentes apresentam maiores influências sobre os valores de custos transacionais. Isso pode significar que uma maior atenção para com os investimentos nesses componentes pode resultar em valores de custos transacionais *durante* menores e em uma melhor implementação do programa pelos municípios.

**TABELA 3-VALORES DE CORRELAÇÃO TOTAL PRINCIPAIS COMPONENTES**

Componente	Valor correlação
Geoprocessamento e referenciamento	0,846564
Fiscalização	0,776908
Programação e execução financeira	0,749925
Contabilidade	0,735999
Arrecadação e cobrança	0,735997
Gestão de tecnologia da e equipamentos	0,709524
Instalação e manutenção da UEM	0,700659
Gestão do projeto e preparação da equipe	0,651885
Contencioso administrativo	0,640618

Elaboração própria

<sup>3</sup> Instalação do contencioso e acompanhamento do crédito e das fases do julgamento administrativo e respectivas decisões.

<sup>4</sup> Programação com seleção parametrizada, controle dos maiores contribuintes, automação do auto de infração e controle da atividade fiscal.

<sup>5</sup> Geração de imagens; referenciamento com as bases de dados e os cadastros municipais; capacitação e instalação de aplicativos e softwares específicos.

<sup>6</sup> Elaboração do projeto, estruturação do controle e avaliação do projeto; execução, divulgação, interna e externa, das diretrizes e normas do projeto; capacitação operacional da equipe do projeto.

<sup>7</sup> Instalação física da UEM, com equipamentos de informática, software de automação de escritório e gestão de projetos, móveis e outros materiais.

<sup>8</sup> Definição ou revisão de normas de ordenamento de despesa; execução de pagamentos; controle de caixa e das contas bancárias, com implantação de conta única; programação da execução de caixa e de conciliação bancária; emissão de títulos de curto prazo, e colocação de excedentes financeiros.

<sup>9</sup> Reestruturação e fortalecimento da área de informática; ampliação da autonomia da gestão dos recursos de informação; aquisição, instalação em rede de plataforma de hardware baseada em: microcomputadores com processador da linha pentium ou superior; impressoras; scanner; no-break; estabilizadores; cabos de rede, conectores, terminadores, etc.

Além da correlação total foi possível observar, também, a ocorrência de correlação positiva entre componentes, ou seja, uma redução ou (aumento) dos custos transacionais do componente arrecadação e lançamento que leva a reduções ou (aumentos) nos custos de outros componentes, contabilidade, fiscalização e geoprocessamento e referenciamento.

Tal efeito acontece, também, em relação ao componente auditoria e controle interno e externo, com relação ao componente comunicação e dados, repetindo-se para os componentes abaixo relacionados.

- Cadastro e lançamento em relação a: arrecadação e lançamento, contabilidade, contencioso administrativo, geoprocessamento e referenciamento;
- Contabilidade em relação a: arrecadação e lançamento, cadastro e lançamento, dívida pública, instalação e manutenção da UEM, programação e execução financeira, programação e execução orçamentária;
- Contencioso administrativo em relação a cadastro e lançamento e instalação e manutenção da UEM;
- Dívida ativa e executivo fiscal<sup>10</sup> em relação a estudos econômico-fiscais<sup>11</sup>;
- Dívida pública em relação a: contabilidade, planejamento, gestão urbana e participação social;
- Fiscalização em relação a arrecadação e lançamento, programação e execução financeira;
- Geoprocessamento em relação a: arrecadação e cobrança, cadastro e lançamento, gestão do projeto e preparação da equipe, e gestão de tecnologia e equipamentos;
- Gestão do projeto e preparação da equipe em relação a: geoprocessamento e referenciamento;
- Instalação e manutenção da UEM em relação a: contabilidade, programação e execução financeira, dívida pública e recursos humanos.

---

<sup>10</sup> Acompanhamento e controle dos débitos inscritos em dívida, dos parcelados e das fases do executivo fiscal e respectivos julgados.

<sup>11</sup> Definição de métodos e instrumentos; implantação de bases de dados internas e acesso as bases externas, para avaliação por resultados e previsão e análise de potencial de arrecadação.

- Programação e execução financeira em relação a: contabilidade, fiscalização, instalação e manutenção da UEM e planejamento, gestão urbana e participação social;
- Programação e execução orçamentária em relação a contabilidade;
- Recursos humanos em relação a: planejamento, gestão urbana e participação social e serviços gerais;
- Gestão de tecnologia e equipamentos em relação a cadastro e lançamento.

Sabendo que 15 componentes do programa apresentam correlação positiva acima de 60% entre eles e que desses, 9 são os componentes que apresentam as maiores correlações totais faz com que possamos inferir que a realização de investimentos, nesses componentes, e a realização de capacitações nas áreas de gestão das Secretarias envolvidas na implementação do projeto nos itens que apresentaram os maiores valores de custos transacionais *durante*: normas e recursos institucionais, qualidade de recursos humanos e equipamentos e infra-estrutura. Poder-se-á, nesse sentido, dar-se maior eficiência na implementação do programa e reduzir, significativamente, os valores dos custos transacionais dos municípios.

De maneira a complementar o estudo por componentes procurou-se identificar, dentre os que compõem o programa, aqueles que apresentam maior capacidade de explicação da variação total dos componentes sobre os valores mensurados para os custos transacionais. A escolha do método de análise de dados multivariados deu-se pela sua eficácia no estudo de grandes massas de informação complexas (ESCOFIER E PAGES, 1992). Visto assim, os métodos multidimensionais permitem a confrontação entre duas ou mais variáveis, possibilitando extrair as tendências mais sobressalentes e hierarquizá-las, eliminando os efeitos que perturbam a percepção global. A finalidade de sua aplicação pode ser de reduzir dados ou de simplificação estrutural, de classificar e agrupar, de investigar a dependência entre variáveis, de predição, de elaborar hipóteses e testá-las (JOHNSON; WICHERN, 1992). As técnicas analíticas multivariadas têm sido utilizadas amplamente em indústrias, governos e em centros de pesquisas acadêmicas de diversas áreas como: psicologia, educação, geologia, ciências sociais, engenharias, entre outras.

O objetivo principal deste tipo de análise é descrever as relações de covariância entre as variáveis em alguns fatores ocultos e inobserváveis. Sua utilização supõe que as variáveis podem ser agrupadas de acordo com suas correlações. Esta técnica pode ser utilizada de uma forma exploratória, em que se busca uma estrutura em um conjunto de variáveis ou como um redutor de dados, ou de uma perspectiva confirmatória, quando se tem uma idéia preconcebida sobre a estrutura real dos dados e deseja-se testar uma hipótese (HAIR et al., 2005).

Os resultados da pesquisa apresentaram como os componentes mais significativos para a análise, geoprocessamento e referenciamento, cadastro e lançamento e fiscalização. Isso significa que representam, aproximadamente, 80% de toda a variação dos custos transacionais. Na tabela 4, são apresentados os percentuais para os componentes mais representativos da análise:

**TABELA 4**

Componentes	Percentual de explicação da variação dos custos transacionais totais
Geoprocessamento e referenciamento	83
Cadastro e lançamento	79,5
Fiscalização	79
Contabilidade	78
Programação e execução financeira	77
Instalação e manutenção da UEM	75
Arrecadação e cobrança	73
Gestão de tecnologia e equipamentos	71
Contencioso administrativo	67
Gestão do projeto e preparação da equipe	66
Programação e execução orçamentária	65
Legislação	58
Dívida ativa e executivo fiscal	52

Elaboração própria

Analisando os resultados dos maiores custos transacionais por componentes e por municípios apresentados na tabela 5, verifica-se que os municípios de Recife, São Bernardo dos Campos, Joinville, Diadema, Fortaleza, Aracaju apresentam o componente geoprocessamento e referenciamento responsável por explicar

aproximadamente 83% da variação dos custos transacionais totais. Já os municípios de Sobral, Juiz de Fora e Santa Luzia, os municípios com os menores valores de custos transacionais totais, apresentam o componente cadastro e lançamento responsável por explicar, aproximadamente, 79,5% da variação dos custos transacionais totais. Isso reforça a importância de os municípios direcionarem seus esforços de investimentos e capacitação para os componentes com maior capacidade de explicação dos custos transacionais e de correlação alcançando, assim, maiores níveis de implementação do programa.

**TABELA 5 – MAIORES VALORES DE CUSTOS TRANSACIONAIS POR COMPONENTE E MUNICÍPIO**

Aracaju	Juiz de Fora
arrecadação e cobrança	recursos humanos
cadastro e lançamento	gestão de tecnologia e equipamento
contabilidade	ordenamento institucional
geoprocessamento e referenciamento	cadastro e lançamento
programação e execução financeira	
fortaleza	Salvador
arrecadação e cobrança	auditoria e controle interno
cadastro e lançamento	planejamento
geoprocessamento e referenciamento	recursos humanos
legislação	serviços gerais
ordenamento institucional	comunicação e dados
Diadema	Joinville
geoprocessamento e referenciamento	cadastro e lançamento
ordenamento institucional	fiscalização
planejamento	geoprocessamento e referenciamento
recursos humanos	legislação
divida ativa	ordenamento institucional
Sobral	Santa Luzia
cadastro e lançamento	cadastro e lançamento
auditoria e controle interno	comunicação e dados
gestão do projeto e preparação da equipe	gestão de tecnologia e equipamento
fiscalização	serviços gerais
	recursos humanos

São Bernardo do Campo	Recife
atendimento ao cidadão	arrecadação e cobrança
geoprocessamento e referenciamento	atendimento ao cidadão
gestão do projeto e preparação da equipe	programação e execução financeira
programação e execução financeira	serviços gerais
recursos humanos	geoprocessamento e referenciamento

Elaboração própria

## 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A presente pesquisa teve como objetivo verificar a incidência de custos transacionais na implementação de programas de modernização administrativa e fiscal, realizando um estudo de caso sobre o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM).

Foram estabelecidos como objetivos mensurar e classificar os custos transacionais segundo a metodologia especificada, assim como, elaborar uma crítica sobre as práticas de avaliação do programa PNAFM. De forma a complementar e ampliar os resultados obtidos testou-se a existência de correlação entre os custos transacionais e os componentes do projeto e utilizando o método da análise multivariada buscou-se identificar o percentual de explicação de cada componente em relação à variação dos custos transacionais totais.

Como citado no referencial teórico, a aplicação da Teoria dos Custos Transacionais e sua mensuração é algo recente na literatura. Apesar da importância do tema, ainda são poucas as experiências existentes na avaliação de programas de modernização administrativa e fiscal. A intenção que se tem com o presente trabalho é a de fazer parte dos primeiros estudos no campo, tendo em vista que não se constitui em uma análise exaustiva do tema. Com esse estudo, procurou-se contribuir para um melhor entendimento sobre programas de modernização administrativa e fiscal, buscando compreender os tipos de custos transacionais que afetam a implementação desse tipo de programa e verificar a possibilidade de comprovar a relação entre custos transacionais e o nível de implementação dos projetos dos municípios.

Dada a diversidade de custos transacionais existentes em um programa de modernização administrativo e fiscal, optou-se pelo desenvolvimento de um método de apuração simples e que possibilitasse a mensuração de algo complexo como os custos transacionais de um programa governamental. Optou-se pela seleção daqueles que ocorrem com maior frequência, classificando-os em seis tipos.

Dada a diversidade de custos transacionais existentes em um programa de modernização administrativo e fiscal, optou-se pelo desenvolvimento de um método de

apuração simples em que foram selecionadas seis variáveis diretamente relacionadas aos custos transacionais “*durante*”: quantidade total de recursos financeiros disponibilizados, adequação do fluxo de recursos financeiros disponibilizados, quantidade de recursos humanos disponibilizados, qualidade dos recursos humanos disponibilizado, adequação da infra-estrutura física e equipamentos e adequação das normas e recursos institucionais.

Após a seleção desses itens, procedeu-se a leitura, análise e tabulação dos 93 relatórios de progresso dos 10 municípios selecionados. Os resultados apresentaram como o custo transacional mais freqüente, os do tipo normas e recursos institucionais, somando 577 pontos. Em seguida vieram qualidade de recursos humanos, que somou custos transacionais de 100 pontos, e equipamentos e infra-estrutura com 83 pontos. confirmou-se premissa da Teoria dos Custos Transacionais

Com relação à análise dos custos transacionais por município, Aracaju alcançou 306 pontos, apresentando uma execução física de 64,5% após 72 meses de ingresso no programa, sendo o menor índice de execução dentre os municípios da amostra. Já o município com melhor pontuação foi Santa Luzia, com 6 pontos, pois sua execução após 72 meses foi de 85,7 %, colocando-o entre os 4 municípios com melhor execução física. A Teoria dos Custos Transacionais coloca como uma de suas premissas a relação existente entre os custos transacionais mais elevados e menor nível de eficiência de uma atividade, ou custos menores e maior eficiência. Para o município de Aracaju, cuja pontuação foi a maior e que possui o menor índice de execução física a premissa parece se confirmar, entretanto o mesmo não ocorre para Santa Luzia, o município com a menor pontuação. Isso levou a necessidade de identificar a existência de correlação entre os custos transacionais e alguma área dos projetos.

Testou-se então a existência de correlação entre custos transacionais e os 25 componentes do programa. Como resultado constatou-se a ocorrência de correlação total entre custos transacionais e os componentes: geoprocessamento e referenciamento (maior correlação), fiscalização, programação e execução financeira, contabilidade, arrecadação e cobrança, gestão de tecnologia e equipamentos, instalação e manutenção da UEM, gestão do projeto e preparação da equipe e contencioso administrativo (menor correlação). Essa correlação sugere que a realização de maiores investimentos



nesses componentes poderá resultar em valores menores de custos transacionais “durante” e que poderá se traduzir em níveis de implementação mais eficientes do programa. Buscou-se ainda, identificar a ocorrência de correlação entre os 25 componentes do programa, constatando-se a existência de correlação entre 15 componentes, sendo os 9 componentes inicialmente citados mais 6 e usando a técnica de análise multivariada, foi possível identificar quanto cada componente explicava da variação dos custos transacionais totais, chegando novamente ao componente geoprocessamento e referenciamento como o com maior índice de explicação da variação, seguido dos componentes cadastro e lançamento e fiscalização. Os resultados obtidos reforçam, como já foi dito, a atenção que os gestores dos municípios devem dar inicialmente, aos tipos de custos transacionais identificados como os mais frequentes: normas e recursos institucionais, qualidade de recursos humanos e equipamentos e infra-estrutura. Ao lado, dos componentes apontados como os de maior índice de explicação da variação custos realizando um esforço contínuo.

Quanto as práticas de avaliação do programa, ficaram evidentes a deficiência dos relatórios e dos indicadores para demonstrar a evolução dos resultados alcançados, sendo necessário estudo específico para a elaboração de indicadores quantitativos que possam, de fato, mensurar os avanços de implementação do programa nos municípios e que permitam um acompanhamento gerencial individualizado nos municípios participantes.

Sugere-se que em um dos encontros de coordenação do programa sejam apresentados estudos preliminares de relatórios e de indicadores e que ocorra a discussão com as UEM's para a definição de novas práticas de avaliação. Caso haja necessidade, os municípios devem desenvolver indicadores próprios, de acordo com suas necessidades, de maneira a auxiliá-los na implementação do programa. Ressalta-se que a prerrogativa de elaboração de indicadores específicos já existe no Regulamento Operativo do Programa (ROP).

Quanto ao relatório de progresso, constatou-se que sua formatação possibilita a tradução das questões abertas em cada item para a tipologia criada para essa dissertação. Entretanto, sugere-se que sejam desenvolvidas questões fechadas, para cada componente, nas quais, utilizando uma escala de pontuação, os municípios poderão

pontuar cada item de maneira direta. Com isso, a pergunta aberta entraria como uma informação complementar. A adoção de tal procedimento busca evitar respostas vagas e forçaria que os responsáveis pelo preenchimento dos relatórios, respondessem a todos os itens do relatório de progresso, tornando mais direta a mensuração dos custos transacionais de cada item. Cabe ressaltar a necessidade de que os municípios respondam de maneira mais fidedigna possível a sua implementação cada um dos itens, sem que ocorra o receio dos municípios em apresentar um resultado ruim ou pior do que outros. Dessa forma os resultados apresentados nas análises poderão intensificar as ações realizadas pela UCP e pelos municípios para uma maior eficiência e efetividade na implementação do PNAFM.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.L. Reforma do estado no federalismo brasileiro e a articulação entre o governo federal e os estados: o caso do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados. In: **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, 2 - 5 Nov. 2004. Disponível em:<<http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr> .>Acessado em: 01 de novembro de 2008.

ALCHIAN,A.;DEMSETZ,H. Production, information costs, and economic organization. **American Economic Review**,nº62, p.777-795,1972.

AZEVEDO, P. F. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Revista de Agricultura**. São Paulo, v. 47 (1), 2000.

\_\_\_\_\_. **Integração vertical e barganha**. 220p. Tese (Doutorado em Economia) Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

BAKER,G.GIBBONS,R.MURPHY.K. **Implicit contracts and the theory of the firm**. Unpublished manuscript, 1997.

BARNARD,C. The functions of the executive. **Harvard University Press**. Cambridge, MA, 1938.

\_\_\_\_\_. Relatório de avaliação 1ª fase, BR 0286 (1194-OC/BR). Brasília, 2008.

BENHAM, A. BENHAM, L. Property rights in transition economies: a commentary on what economists now. In: Nelson, Tilly and Walker (org). **Transforming Post-Communist Political Economies**. Washington, D.C. National Academy Press, pp. 35-60, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Macrodiagnóstico dos problemas e propostas de soluções dos municípios – projeto ampliado. Recife, nov.1998. Mimeo.

\_\_\_\_\_. Proposta de empréstimo para um programa de apoio a gestão administrativa e fiscal para os municípios brasileiros. (BR-0286).Washington, 1999. Mimeo.

\_\_\_\_\_. Contrato de Subempréstimo 1ª Fase do Programa PNAFM - 1194 /OC BR. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Regulamento Operativo do Programa – PNAFM. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda (MF). Relatório de Acompanhamento – PNAFM- janeiro a junho de 2008. Brasília, 2008. Disponível em<:<http://www.ucp.fazenda.gov.br/PNAFM/relatorios/PNAFM-publicacoes/conteúdo>> Acessado em: 07 de agosto de 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda (MF). Relatório de Acompanhamento – PNAFM- julho a dezembro de 2008. Brasília, 2008. Disponível em<:<http://www.ucp.fazenda.gov.br/PNAFM/relatorios/PNAFM-publicacoes/conteúdo>> Acessado em: 15 de agosto de 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda (MF). Relatório de Acompanhamento – PNAFM- julho a dezembro de 2009. Brasília, 2009. Disponível em<:<http://www.ucp.fazenda.gov.br/PNAFM/relatorios/PNAFM-publicacoes/conteúdo>> Acessado em: 15 de janeiro de 2010.

BROSE, M. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? **Revista do Serviço Público**, ano 53, Número 3, Jul-Set, 2002.

BROWN, T. MATTHEW. P. Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. **Journal of Public Administration Research and Theory** nº13, pp. 441-468, 2003.

CALMON, K.M.N. A avaliação de programa e a dinâmica da aprendizagem organizacional. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, Brasília, nº19, Jun. 1999.

CALMON, P.C.P; PEDROSO, M. A incidência de custos transacionais em programas do Ministério da Saúde: Um estudo de caso sobre as Avaliações do Plano Plurianual (PPA). In: **XXXII Encontro da Anpad**, Rio de Janeiro, setembro, 2008.

CALMON, P.C.P. Promovendo a utilização da avaliação: uma abordagem baseada na incidência de custos transacionais. In: **X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

CARTAXO, M.F. P. de Mello. O papel do BID na modernização da gestão pública brasileira: uma análise do Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal dos Estados e do Distrito Federal (PNAFE). In: **IX Congresso Internacional del CLAD**

sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 - 5 Nov. 2004.

COASE, R.H; The nature of the firm. **Journal of Law, Economics, and Organization**, nº4, p.33-47,1988.

COLBY,B.G.; Transaction costs and efficiency in western water allocation, **American Journal of Agricultural Economics**, December, pp. 1184-1192,1990.

COSTA, F.L.da; LANDIM, M.C. Gestão pública nos governos subnacionais do Brasil: avanços, omissões e perspectivas.In: **XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santo Domingo, nov.2007.

DAVIS,L.;NORTH.D. Institutional change and American economic growth. **Cambridge University Press**, Cambridge,1971.

DE SOTO, H. **The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World**. New York: Harper & Row,1989.

DJANKOV, S, LA PORTA, R. SHLEIFER, A, LOPEZ DE SILANES, F. "The regulation of entry". **Policy Research Working Paper Series**, 2001.

ESCOFIER,B;PAGÉS,J.;Análisis factoriales simples e múltiples:objetivos, métodos e interpretación.**The Institutional Foundation of Public Policy**. Ed. Universidad Del Pais Vasco.Bilbao.1992.

FAGUNDES, J. **Economia Institucional: Custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência**. 2005. Disponível em: < [www.ie.ufrj.br](http://www.ie.ufrj.br)>Acesso em: 21 de abril de 2010.

FALCONER,K.,DUPRAZ,P.,WHITBY,M. An investigation of policy administration costs using panel data for the English environmentally sensitive areas. **Journal of Agriculture Economics** 52(1), p.83-103, 2001.

FIANI, R.. **Organização Industrial**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas,1996.

GUBERMAN, G; KNOPP, G. Monitorando & avaliando objetivos e metas em modernização da gestão: o que é praticado avalia? Disponível

em:<[http://www.planejamento.rj.gov.br/Imprensa/trabalhos/Trabalho\\_Gustavo\\_Gubernan\\_2009.pdf](http://www.planejamento.rj.gov.br/Imprensa/trabalhos/Trabalho_Gustavo_Gubernan_2009.pdf)> Acessado em 13 de abril de 2010.

GOULD,J.P.,GALAI,D., Transactions costs and relationship between put and call prices. **Journal of Financial Economics** 1(2), 105-129 p. jul.1974.

GROSSMAN, S., HART, O. The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy*, 94, p.691-719, 1986.

HAIR, J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. & BLACK, W. C. **Análise Multivariada de Dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAYEK, F. The use of knowledge in society. **American Economic Review**, 35, p.519-530, 1945.

JANN, W.; REICHARD C. Melhores práticas na modernização do Estado. **Revista do Serviço Público**, Ano 53, nº3, p.33-52, jul-set. 2002.

JOBIN, D. A Transaction Cost-Based Approach to Partnership Performance. In: **Evaluation**; Vol. 14(4): 437– 465. SAGE Publications. 2008. Disponível em: <<http://evi.sagepub.com/cgi/content/abstract/14/4/437>>Acessado em 29 de junho de 2009.

JOHNSON, R.A.;WICHERN,D.W. **Applied multivariate statistical analysis**.3<sup>th</sup> edition, Prentice Hall,1992.

KLAES, M. The Birth of the Concept of Transaction Costs: Issues and Controversies. **Industrial & Corporate Change**: 4 (December), p. 567-593,2000.

KLEIN,B;CRAWFORD,R.A.;ALCHIAN,A.A.Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process. **Jornal of Law and Economics**, 21, pp.297-326, 1978.

LANDIM, M. C. Os desafios do programa nacional de apoio a modernização da gestão e do planejamento dos estados. In: **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, 2 - 5 Nov. 2004.

LANGLOIS, R.N. The secret life of mundane transaction costs. **Organizational Studies**,27, p.1389-1410,2006.

LLEWELLYN, K.N., What price contract? An essay in perspective. **Yale Law Journal**, 40, p.704-751.

MCCANN, L., COLBY, B., EASTER, K.W., KASTERINE, A., KUPERAN, K.V. Transaction Cost Measurement for Evaluating Environmental Policies. **Ecological Economics**, 52, p. 527 – 542, 2005.

NETTO, F.S. **Medição de desempenho no gerenciamento de processos de negócio – BPM no PNAFE: uma proposta de modelo.** Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

NEVES, M.F. **Sistema Agroindustrial citrícola: um exemplo de quase integração no agribusiness brasileiro.** (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

NORTH, D. **Structure and change in economic history.** N.Y. Norton. 1981.

\_\_\_\_\_. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, vol.5, nº1. p.97-112, 1991.

\_\_\_\_\_. **Custos de Transação, instituições e desempenho econômico.** Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1992.

NUNN, S.C. **Distinguishing Technical from Political Transactions Costs in Water Exchanges: The Case of New Mexico.** Unpublished.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Assessing environmental management capacity: towards a common reference framework, **environment working paper** nº8, may, 2009, p.113.

QUINHÕES, T.A.T. O Modelo de Governança das Organizações Sociais de Saúde (OSS) e a Qualidade do Gasto Público Hospitalar Corrente, **XIV Prêmio Tesouro Nacional**, dez.2009.

RIBEIRO, S. M. R. Quebrando paradigmas de elaboração e de execução de programas. In: **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, 2 – 5 de nov. 2004.

\_\_\_\_\_.Um cenário da gestão pública no Brasil.In: **VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Panamá, 28 - 31 de out. 2003.

SALLES-FILHO,S.L.;BONACELLI,M.B.;VALLE,M.G. Aportes da economia evolucionista e da nova economia institucional na constituição de arranjos institucionais de pesquisa. In: **XXII Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica** – nov.2002.Disponível em:< <http://www.ige.unicamp.br/geopi/documentos.php?sub=artigos> >. Acesso em 10 de julho de 2010.

SENGER, I.; CUNHA, E. P.; SENGHER, C. M. O Estudo de Caso como estratégia metodológica de pesquisas científicas em administração: um roteiro para o estudo metodológico. **Revista de Administração, URI**, Frederico Westphalen, v. 2, n. 4, p. 93-116, 2004.

SILVA FILHO, E.B. da. A teoria da firma e a abordagem dos custos de transação: elementos para uma crítica institucionalista. **Pesquisa & debate**, SP, volume 17, número 2 (30) pp. 259-277, 2006.

SILVERWOOD-COPE, K. O. **Evolução recente da política ambiental no Brasil:Uma análise a partir do Plano Plurianual 2000/2003**. 93f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília,2005.

SIMON,H. Human nature in politics: the dialogue of psychology with political science. **American Political Science Review**, 79, pp.293-304, 1985.

SMORIGO, M. R. P. Os sistemas de distribuição de flores e plantas ornamentais:uma aplicação da economia dos custos de transação. **II Wokshop Brasileiro de Gestão de Sistemas Agroalimentares**. Pensa/Fea/USP, Ribeirão Preto,1999.

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em política públicas no Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, fev. 2003.

SOUZA, P. R. B. de. et al. A Economia dos Custos de Transação na Análise da Coleta Seletiva em Londrina: um Estudo de Caso. In: **XXIX EnANPAD - Encontro da ANPAD**, Brasília, set. 2005.

SPINELLI, M.P. **Implementação de projetos de modernização da administração municipal suportados pela tecnologia de informação:estudo de caso em municípios do Estado de São Paulo**.Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.



VATN,A. Transaction costs and multifunctionality. **OECD Workshop on Multifunctionality** by the Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Paris, France,2001.

WILLIAMSON, O.E. Transaction Cost Economics: How it works: Where it is headed. **De Economist** 146, n. 1, p.23-58, Kluwer Academic Publishers. Netherlands, 1998.

\_\_\_\_\_.Economic organization: the case for Candor. **Academy of Management Review**, vol.21, nº1, p. 48-57, 1996.

\_\_\_\_\_. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

\_\_\_\_\_. **Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications**. New York, The Free Press, 1975.

YIN, R. K. **Estudo De Caso: Planejamento e Métodos**. 3ªed.São Paulo: Bookman, 2005.

ZYLBERSZTAJN, D.; GRAÇA, C.T. Costs of business formalization: measuring transaction costs in Brazil. In: **Annual Conference of the International Society for the New Institutional, Economics**, 6, Cambridge, Massachusettes, 2002.

ZYLBERSZTAJN, D. **Estruturas de governança e coordenação do Agribusiness: uma aplicação da Nova Economia das Instituições**. Tese de livre docência Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo: 1995.

\_\_\_\_\_.Costs, transactions and transaction costs: are there simple answers for complex questions? **Working paper** nº03/006, FEA, USP, fev.2003.Disponível em:<<http://www.ead.fea.usp.br/WPapers/2003/03-006.pdf>>. Acesso em 18 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_.**Economia das Organizações**. São Paulo-SP,1999.Disponível em:<[www.projeto.org.br/vteams/teles/tele\\_01/leitura\\_01.html](http://www.projeto.org.br/vteams/teles/tele_01/leitura_01.html)>. Acesso em 24 de abril de 2010.

\_\_\_\_\_.Conceitos Gerais, Evolução e Apresentação do Sistema Agroindustrial. In: Zylbersztajn, D. e Neves, M.F. (Orgs.). **Economia e Gestão dos Negócios Agroalimentares**. São Paulo: Pioneira,2000.

## ANEXOS

TABELA 6 – CUSTOS TRANSACIONAIS POR COMPONENTE E MUNICÍPIO

UF	Município	PERÍODO	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15	X16	X17	X18	X19	X20	X21	X22	X23	X24	X25	TOTAL
SE	ARACAJU	20031	0	4	1	2	4	1	1	4	0	0	0	1	3	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	26
SE	ARACAJU	20032	0	4	1	2	4	1	1	4	0	0	0	1	2	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	25
SE	ARACAJU	20041	0	3	0	2	2	2	2	2	0	2	0	2	3	1	2	1	0	2	0	3	0	0	1	0	1	31
SE	ARACAJU	20042	0	3	0	2	2	2	3	2	0	2	0	2	2	2	3	1	0	2	0	2	1	0	1	0	1	33
SE	ARACAJU	20051	0	3	0	1	1	0	3	2	0	2	0	2	2	1	2	1	0	2	0	3	1	0	1	0	1	28
SE	ARACAJU	20052	0	2	1	1	1	0	3	1	0	1	0	1	2	2	2	1	0	1	0	3	1	0	2	0	1	26
SE	ARACAJU	20061	0	2	1	1	2	0	1	1	0	1	0	1	1	1	2	0	1	1	0	3	0	1	2	0	1	23
SE	ARACAJU	20062	0	6	1	1	2	0	1	0	0	1	0	2	2	2	0	0	1	2	0	1	0	2	2	0	2	28
SE	ARACAJU	20071	0	6	2	1	4	0	2	0	0	2	0	2	3	1	0	0	2	0	0	1	0	2	0	0	2	30
SE	ARACAJU	20072	0	2	2	1	4	0	2	0	0	3	0	1	1	0	0	0	1	1	0	2	2	1	1	0	2	26
SE	ARACAJU	20081	0	2	1	0	4	0	2	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	2	18
SE	ARACAJU	20082	0	2	1	0	4	0	2	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	15
			0	39	11	14	34	6	23	17	0	16	0	17	21	13	13	4	6	11	0	21	7	7	11	0	18	309
SP	DIADEMA	20031	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SP	DIADEMA	20032	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SP	DIADEMA	20041	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SP	DIADEMA	20042	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SP	DIADEMA	20051	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	1	0	2	2	0	2	1	0	1	0	0	2	15
SP	DIADEMA	20052	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	4
SP	DIADEMA	20061	0	2	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	3	1	1	0	2	0	0	1	0	1	0	0	0	14
SP	DIADEMA	20062	0	2	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0	2	1	1	1	0	0	0	15
SP	DIADEMA	20071	0	1	2	2	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	0	2	0	0	1	0	0	0	13
SP	DIADEMA	20072	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	8
SP	DIADEMA	20081	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2
SP	DIADEMA	20082	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
			0	5	12	5	4	4	1	0	0	0	0	0	9	4	2	2	8	0	7	3	1	6	1	0	3	77

			X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15	X16	X17	X18	X19	X20	X21	X22	X23	X24	X25	TOTAL			
SP	SBCAMPO	20031	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
SP	SBCAMPO	20032	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
SP	SBCAMPO	20041	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
SP	SBCAMPO	20042	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
SP	SBCAMPO	20051	0	2	3	0	1	0	0	0	1	0	0	2	3	5	0	2	1	0	2	2	1	3	2	0	1	31			
SP	SBCAMPO	20052	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
SP	SBCAMPO	20061	0	2	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	1	1	0	1	2	0	2	2	0	2	21			
SP	SBCAMPO	20062	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	3	2	0	2	2	0	1	16			
SP	SBCAMPO	20071	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2	1	0	0	0	0	3	2	0	2	0	0	1	14			
SP	SBCAMPO	20072	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2			
SP	SBCAMPO	20081	0	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2	2	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2	14			
SP	SBCAMPO	20082	0	0	2	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	2	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	11			
			0	5	11	0	6	0	0	1	1	0	0	6	12	12	2	4	3	0	9	10	1	11	8	0	7	109			
MG	STALUZIA	20031	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
MG	STALUZIA	20032	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
MG	STALUZIA	20041	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
MG	STALUZIA	20042	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
MG	STALUZIA	20051	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	3			
MG	STALUZIA	20052	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
MG	STALUZIA	20061	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3			
MG	STALUZIA	20062	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
MG	STALUZIA	20071	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
MG	STALUZIA	20072	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
MG	STALUZIA	20081	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
MG	STALUZIA	20082	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
			0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	6			

			X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15	X16	X17	X18	X19	X20	X21	X22	X23	X24	X25	TOTAL
MG	JFORA	20031	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MG	JFORA	20032	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MG	JFORA	20041	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MG	JFORA	20042	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MG	JFORA	20051	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
MG	JFORA	20052	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MG	JFORA	20061	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	6
MG	JFORA	20062	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	2	0	8
MG	JFORA	20071	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	5
MG	JFORA	20072	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MG	JFORA	20081	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	6
MG	JFORA	20082	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	6
			0	0	4	0	5	0	0	0	0	0	0	4	1	0	0	5	0	1	0	0	7	0	0	5	0	32
			X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15	X16	X17	X18	X19	X20	X21	X22	X23	X24	X25	TOTAL
SC	JOINVILLE	20031	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SC	JOINVILLE	20032	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SC	JOINVILLE	20041	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SC	JOINVILLE	20042	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SC	JOINVILLE	20051	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SC	JOINVILLE	20052	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SC	JOINVILLE	20061	0	2	1	2	6	1	4	4	3	0	1	6	4	3	4	2	1	0	1	3	3	2	2	2	3	60
SC	JOINVILLE	20062	1	1	1	1	2	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	1	19
SC	JOINVILLE	20071	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SC	JOINVILLE	20072	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SC	JOINVILLE	20081	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SC	JOINVILLE	20082	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
			1	3	2	3	8	2	4	4	4	0	2	7	5	4	5	3	2	0	1	3	4	3	3	2	4	79

			X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15	X16	X17	X18	X19	X20	X21	X22	X23	X24	X25	TOTAL
CE	FORTALEZA	20031	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	FORTALEZA	20032	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	FORTALEZA	20041	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	FORTALEZA	20042	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CE	FORTALEZA	20051	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CE	FORTALEZA	20052	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CE	FORTALEZA	20061	1	1	0	1	2	1	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
CE	FORTALEZA	20062	1	2	2	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	FORTALEZA	20071	1	2	2	0	2	0	0	1	1	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	FORTALEZA	20072	3	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
CE	FORTALEZA	20081	0	2	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	2	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
CE	FORTALEZA	20082	0	1	1	0	2	0	0	2	0	0	0	1	2	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
			8	12	7	3	14	4	2	8	4	0	2	3	13	9	4	10	10	0	0	0	0	0	0	0	0	10
			X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15	X16	X17	X18	X19	X20	X21	X22	X23	X24	X25	TOTAL
CE	SOBRAL	20031	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	SOBRAL	20032	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	SOBRAL	20041	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	SOBRAL	20042	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0
CE	SOBRAL	20051	1	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	
CE	SOBRAL	20052	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	
CE	SOBRAL	20061	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	
CE	SOBRAL	20062	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	
CE	SOBRAL	20071	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
CE	SOBRAL	20072	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
CE	SOBRAL	20081	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
CE	SOBRAL	20082	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	1	0	3	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	
			3	1	3	7	9	0	2	3	3	0	0	5	0	7	0	3	2	0	3	2	3	4	3	0	3	

			X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15	X16	X17	X18	X19	X20	X21	X22	X23	X24	X25	TOTAL
CE	RECIFE	20031	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	RECIFE	20032	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	RECIFE	20041	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	RECIFE	20042	0	3	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	0	2	2	0	2	2	0	0	17
CE	RECIFE	20051	0	3	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	9
CE	RECIFE	20052	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2	1	0	1	2	0	0	11
CE	RECIFE	20061	0	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2	0	0	1	2	0	0	12
CE	RECIFE	20062	0	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	13
CE	RECIFE	20071	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	6
CE	RECIFE	20072	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3
CE	RECIFE	20081	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	3
CE	RECIFE	20082	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	1	1	0	0	7
			0	13	13	0	0	0	3	0	0	0	0	10	6	1	0	0	0	0	12	4	0	8	11	0	0	81
			X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15	X16	X17	X18	X19	X20	X21	X22	X23	X24	X25	TOTAL
CE	SALVADOR	20031	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	SALVADOR	20032	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	SALVADOR	20041	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CE	SALVADOR	20042	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	2	8
CE	SALVADOR	20051	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	2	2	0	1	11
CE	SALVADOR	20052	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	5	0	0	4	3	0	0	17
CE	SALVADOR	20061	0	0	1	4	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	2	2	0	0	14
CE	SALVADOR	20062	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	7
CE	SALVADOR	20071	0	0	2	4	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	0	1	13
CE	SALVADOR	20072	0	0	0	4	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
CE	SALVADOR	20081	0	0	0	4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	9
CE	SALVADOR	20082	0	0	0	4	1	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	4	2	0	1	17
			0	0	6	21	7	9	0	0	0	0	0	0	6	2	0	0	0	0	15	0	0	16	13	0	6	101

TABELA 7 – TABELA DE CORRELAÇÃO DOS COMPONENTES

_TYPE_	_NAME_	TOTAL	PERIODO	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11
MEAN		8,225	20056,5	0,1	0,641666667	0,525	0,441666667	0,733333333	0,216666667	0,291666667	0,275	0,141666667	0,133333333	0,075
STD		10,16706042	17,15720688	0,375734575	1,214726399	0,809216864	0,933015652	1,135621352	0,470710768	0,749182561	0,755511958	0,415979826	0,48391494	0,264495715
N		120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120
CORR	TOTAL	1	0,18009781	0,170041907	0,735996851	0,49928224	0,465146809	0,793469545	0,47436045	0,735998942	0,640617529	0,5149659	0,513084071	0,321788704
CORR	PERIODO	0,18009781	1	0,054748797	0,04132871	0,298695502	0,154597626	0,22384132	0,019769966	-0,003595684	-0,08913901	0,038266394	0,060727957	0,045368445
CORR	X1	0,170041907	0,054748797	1	0,134405261	0,046984637	0,040750399	0,181186634	0,114032589	0,014926371	0,139132437	0,338719468	-0,073947387	0,093013486
CORR	X2	0,735996851	0,04132871	0,134405261	1	0,440908915	0,207546014	0,612422449	0,225104769	0,623675498	0,50200942	0,134567531	0,56801596	0,058195036
CORR	X3	0,49928224	0,298695502	0,046984637	0,440908915	1	0,090988592	0,32736903	0,051844399	0,147275123	0,119238431	0,201585076	0,141632532	0,128582178
CORR	X4	0,465146809	0,154597626	0,040750399	0,207546014	0,090988592	1	0,342092522	0,660448296	0,283017738	0,326941012	0,227162335	0,203492153	0,171112421
CORR	X5	0,793469545	0,22384132	0,181186634	0,612422449	0,32736903	0,342092522	1	0,297640782	0,625553093	0,64447198	0,383052661	0,47811464	0,20702966
CORR	X6	0,47436045	0,019769966	0,114032589	0,225104769	0,051844399	0,660448296	0,297640782	1	0,248221852	0,398159853	0,314007417	0,167242838	0,340856549
CORR	X7	0,735998942	-0,003595684	0,014926371	0,623675498	0,147275123	0,283017738	0,625553093	0,248221852	1	0,599427373	0,324698073	0,703099009	0,143126653
CORR	X8	0,640617529	-0,08913901	0,139132437	0,50200942	0,119238431	0,326941012	0,64447198	0,398159853	0,599427373	1	0,383031117	0,243639966	0,106182865
CORR	X9	0,5149659	0,038266394	0,338719468	0,134567531	0,201585076	0,227162335	0,383052661	0,314007417	0,324698073	0,383031117	1	-0,094623585	0,666388609
CORR	X10	0,513084071	0,060727957	-0,073947387	0,56801596	0,141632532	0,203492153	0,47811464	0,167242838	0,703099009	0,243639966	-0,094623585	1	-0,078785558
CORR	X11	0,321788704	0,045368445	0,093013486	0,058195036	0,128582178	0,171112421	0,20702966	0,340856549	0,143126653	0,106182865	0,666388609	-0,078785558	1
CORR	X12	0,776908185	0,067739919	0,002678108	0,609344207	0,413773255	0,219564725	0,576546427	0,179213977	0,734810073	0,539747894	0,461022292	0,383997817	0,202586382
CORR	X13	0,846563563	0,147839656	0,129270974	0,705178297	0,490187336	0,283752007	0,61991438	0,411476988	0,490247736	0,536937358	0,415882563	0,332095451	0,350273278
CORR	X14	0,651885426	0,151720547	0,126946378	0,442723654	0,315724418	0,136961311	0,483765438	0,183619641	0,318899005	0,341525579	0,329152343	0,187347596	0,231175618
CORR	X15	0,70065944	-0,040801895	0,085991131	0,435734355	0,138913717	0,3248918	0,497106473	0,496690572	0,708297676	0,710085369	0,463332993	0,404314936	0,307935895
CORR	X16	0,564436481	0,103305544	0,403110606	0,2694955	0,126440537	0,095272014	0,396338942	0,25217058	0,288558919	0,402019893	0,438352802	0,11765032	0,24672543
CORR	X17	0,430441361	0,279051686	0,366294316	0,336286334	0,237022654	0,017261846	0,433200764	0,130640743	0,127030844	0,098835353	0,383652219	0,157332266	0,348742916
CORR	X18	0,477265588	-0,056053695	-0,063270657	0,514915409	0,006009086	0,234915257	0,246131808	0,25787862	0,599780671	0,313945316	-0,080961568	0,783044205	-0,06741028
CORR	X19	0,303721113	0,14505143	-0,100677177	0,02622407	0,366589425	0,275270309	0,050842048	0,18187496	-0,039862285	-0,108044112	0,148370655	-0,131655661	0,165600876
CORR	X20	0,749925426	0,003781529	-0,06907054	0,540940767	0,26591995	0,203593168	0,473561936	0,194500668	0,69521911	0,48520037	0,253884896	0,583967323	0,110384448
CORR	X21	0,6158497	0,079980972	0,073043589	0,286185176	0,208338126	0,229720042	0,57426317	0,147151842	0,689054231	0,404779475	0,552948096	0,440212674	0,281643792
CORR	X22	0,500055505	0,265650339	-0,062767072	0,190561203	0,442544234	0,309642234	0,305188629	0,203677321	0,104360797	-0,0451269	0,223696692	0,055092124	0,1269632
CORR	X23	0,5335247	0,122093635	-0,032707689	0,278447947	0,362066972	0,305044783	0,222337761	0,212425789	0,329939231	0,11793092	0,155102236	0,212401283	0,007391928
CORR	X25	0,709524186	0,222195988	0,16172824	0,523140548	0,326939908	0,194467011	0,708752679	0,30812543	0,464857431	0,490555717	0,245995468	0,364873936	0,161472581

CONTINUAÇÃO

_TYPE_	_NAME_	X12	X13	X14	X15	X16	X17	X18	X19	X20	X21	X22	X23	X25	
MEAN		0,408333333	0,633333333	0,441666667	0,216666667	0,216666667	0,3	0,091666667		0,4	0,366666667	0,133333333	0,525	0,425	0,475
STD		0,835110151	0,934253248	0,828036387	0,624208182	0,52152545	0,573944043	0,388832195	0,84415937	0,777123908	0,428664789	0,819535634	0,752167736	0,732928969	
N		120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	120	
CORR	TOTAL	0,776908185	0,846563563	0,651885426	0,70065944	0,564436481	0,430441361	0,477265588	0,303721113	0,749925426	0,6158497	0,500055505	0,5335247	0,709524186	
CORR	PERIODO	0,067739919	0,147839656	0,151720547	-0,0408019	0,103305544	0,279051686	-0,05605369	0,14505143	0,003781529	0,079980972	0,265650339	0,122093635	0,222195988	
CORR	X1	0,002678108	0,129270974	0,126946378	0,085991131	0,403110606	0,366294316	-0,06327066	-0,10067718	-0,06907054	0,073043589	-0,062767072	-0,032707689	0,16172824	
CORR	X2	0,609344207	0,705178297	0,442723654	0,435734355	0,2694955	0,336286334	0,514915409	0,02622407	0,540940767	0,286185176	0,190561203	0,278447947	0,523140548	
CORR	X3	0,413773255	0,490187336	0,315724418	0,138913717	0,126440537	0,237022654	0,006009086	0,366589425	0,26591995	0,208338126	0,442544234	0,362066972	0,326939908	
CORR	X4	0,219564725	0,283752007	0,136961311	0,3248918	0,095272014	0,017261846	0,234915257	0,275270309	0,203593168	0,229720042	0,309642234	0,305044783	0,194467011	
CORR	X5	0,576546427	0,61991438	0,483765438	0,497106473	0,396338942	0,433200764	0,246131808	0,050842048	0,473561936	0,57426317	0,305188629	0,222337761	0,708752679	
CORR	X6	0,179213977	0,411476988	0,183619641	0,496690572	0,25217058	0,130640743	0,25787862	0,18187496	0,194500668	0,147151842	0,203677321	0,212425789	0,30812543	
CORR	X7	0,734810073	0,490247736	0,318899005	0,708297676	0,288558919	0,127030844	0,599780671	-0,03986228	0,69521911	0,689054231	0,104360797	0,329939231	0,464857431	
CORR	X8	0,539747894	0,536937358	0,341525579	0,710085369	0,402019893	0,098835353	0,313945316	-0,10804411	0,48520037	0,404779475	-0,0451269	0,11793092	0,490555717	
CORR	X9	0,461022292	0,415882563	0,329152343	0,463332993	0,438352802	0,383652219	-0,08096157	0,148370655	0,253884896	0,552948096	0,223696692	0,155102236	0,245995468	
CORR	X10	0,383997817	0,332095451	0,187347596	0,404314936	0,11765032	0,157332266	0,783044205	-0,13165566	0,583967323	0,440212674	0,055092124	0,212401283	0,364873936	
CORR	X11	0,202586382	0,350273278	0,231175618	0,307935895	0,24672543	0,348742916	-0,06741028	0,165600876	0,110384448	0,281643792	0,1269632	0,007391928	0,161472581	
CORR	X12	1	0,570489036	0,502600462	0,618760393	0,393286443	0,145518368	0,375460785	0,183571625	0,634907451	0,597810541	0,298057924	0,403684296	0,435561033	
CORR	X13	0,570489036	1	0,634745546	0,569668754	0,543854588	0,488960147	0,347761493	0,230153576	0,62656037	0,332932589	0,418162955	0,331248172	0,649205524	
CORR	X14	0,502600462	0,634745546	1	0,44737322	0,632752878	0,39077461	0,264698044	0,105794196	0,503646072	0,353543262	0,274599286	0,249271923	0,496052826	
CORR	X15	0,618760393	0,569668754	0,44737322	1	0,422482099	0,121971221	0,540691702	-0,07017005	0,666373727	0,550643173	0,022176321	0,231781436	0,379299046	
CORR	X16	0,393286443	0,543854588	0,632752878	0,422482099	1	0,510951133	0,191312714	0,087803316	0,382891541	0,32075869	0,10518734	0,170306004	0,519932289	
CORR	X17	0,145518368	0,488960147	0,39077461	0,121971221	0,510951133	1	0,026358416	0,027751025	0,165796702	0,14345476	0,216172783	-0,005839693	0,457464166	
CORR	X18	0,375460785	0,347761493	0,264698044	0,540691702	0,191312714	0,026358416	1	-0,11264685	0,610892384	0,278971503	0,005933426	0,296664911	0,258747438	
CORR	X19	0,183571625	0,230153576	0,105794196	-0,07017005	0,087803316	0,027751025	-0,11264685	1	0,197269091	0,060378752	0,689936446	0,524093868	0,057044791	
CORR	X20	0,634907451	0,62656037	0,503646072	0,666373727	0,382891541	0,165796702	0,610892384	0,197269091	1	0,50787945	0,328544555	0,478731827	0,444086301	
CORR	X21	0,597810541	0,332932589	0,353543262	0,550643173	0,32075869	0,14345476	0,278971503	0,060378752	0,50787945	1	0,181794599	0,291902994	0,385155258	
CORR	X22	0,298057924	0,418162955	0,274599286	0,022176321	0,10518734	0,216172783	0,005933426	0,689936446	0,328544555	0,181794599	1	0,671052071	0,350803769	
CORR	X23	0,403684296	0,331248172	0,249271923	0,231781436	0,170306004	-0,00583969	0,296664911	0,524093868	0,478731827	0,291902994	0,671052071	1	0,255704858	
CORR	X25	0,435561033	0,649205524	0,496052826	0,379299046	0,519932289	0,457464166	0,258747438	0,057044791	0,444086301	0,385155258	0,350803769	0,255704858	1	



Legenda componentes tabela de correlação:

X1-acompanhamento de transferência, X2-arrecadação e cobrança, X3- atendimento ao cidadão, X4-auditoria e controle interno e externo, X5-cadastro e lançamento, X6 – comunicação e dados, X7 –contabilidade, X8- contencioso administrativo, X-9 dívida ativa e executivo fiscal, X-10 dívida pública, X-11 estudos econômicos, X12- fiscalização, X13-geoprocessamento e referenciamento, X-14 gestão do projeto e preparação da equipe, X-15 instalação e manutenção UEM, X-16 legislação, X-17 ordenamento institucional, X-18 planejamento, X-19 planejamento, gestão pública e participação social, X-20 programação e execução financeira, X-21 programação e execução orçamentária, X-22 recursos humanos, X-23 serviços gerais, X-24 sistema de automação de escritório (retirada da tabela por não apresentar valores), X-25 tecnologia da gestão e equipamento.