

# O Impacto dos Custos de Transação Sobre As Terceirizações Governamentais - Enfoque Teórico

**Antonio Cesar Lins Cavalcanti**  
**Luiz Carlos dos Santos Azevedo**  
**Márcia Maria Alves Pinheiro**

## **Resumo:**

*Organizações de todos os tipos tem vislumbrado benefícios na adoção da terceirização de serviços e da produção. Esta nova forma de administrar os negócios é geralmente fruto de uma decisão estratégica que tem a redução dos custos como o principal foco. Nesse contexto, os custos de transação ganham importância, já que as organizações irão escolher, entre as alternativas existentes, a transação comercial que promover maiores economias nos custos de transação. Embora a literatura apresente como exemplo casos no setor privado, é possível inferir que as organizações governamentais podem se beneficiar ainda mais desta forma de gerir negócios, considerando particularmente o volume das transações ocorridas no setor público. Dentro dessa linha de raciocínio, este trabalho busca, numa perspectiva teórica, discutir os impactos dos custos de transação sobre as terceirizações governamentais. Conclui-se, portanto, que a decisão de terceirizar ou não um serviço público deverá seguir a lógica das terceirizações no setor privado. Logo, devem ser avaliados se os custos da terceirização mais os custos ex-ante e ex-post da transação são iguais ou maiores que os custos da geração do mesmo serviço.*

**Área temática:** *Os Custos e a Tomada de Decisões*

**O IMPACTO DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO SOBRE AS TERCEIRIZAÇÕES  
GOVERNAMENTAIS - ENFOQUE TEÓRICO**

Antonio Cesar Lins Cavalcanti – mestrando\*

Luiz Carlos dos Santos Azevedo – mestrando\*\*

Márcia Maria Alves Pinheiro – mestranda\*

\* Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

\*\* Oxford University

Rua Hadock Lobo, n° 420 bl.2 apt°1403 - Tijuca - Rio de Janeiro

E-mail: [acesarcavalcanti@uol.com.br](mailto:acesarcavalcanti@uol.com.br)

Vínculo: estudantes

Área Temática: Os Custos e a Tomada de Decisões

## **O IMPACTO DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO SOBRE AS TERCEIRIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS - ENFOQUE TEÓRICO**

### **Resumo**

Organizações de todos os tipos têm vislumbrado benefícios na adoção da terceirização de serviços e da produção. Esta nova forma de administrar os negócios é geralmente fruto de uma decisão estratégica que tem a redução dos custos como o principal foco. Neste contexto, os custos de transação ganham importância, já que as organizações irão escolher, entre as alternativas existentes, a transação comercial que promover maiores economias nos custos de transação. Embora a literatura apresente como exemplo casos no setor privado, é possível inferir que as organizações governamentais podem se beneficiar ainda mais desta forma de gerir negócios, considerando particularmente o volume das transações ocorridas no setor público. Dentro dessa linha de raciocínio, este trabalho busca, numa perspectiva teórica, discutir os impactos dos custos de transação sobre as terceirizações governamentais. Conclui-se, portanto, que a decisão de terceirizar ou não um serviço público deverá seguir a lógica das terceirizações no setor privado. Logo, devem ser avaliados se os custos da terceirização mais os custos ex-ante e ex-post da transação são iguais ou maiores que os custos da geração do mesmo serviço.

### **Palavras-Chaves**

Teoria dos Custos de Transação; Terceirização, Governo.

### **Área Temática**

Os Custos e a Tomada de Decisões

## **O IMPACTO DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO SOBRE AS TERCEIRIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS - ENFOQUE TEÓRICO**

### **1 – Introdução**

A terceirização dos serviços e da produção não é uma prática recente. Empresas de diferentes áreas têm buscado este procedimento. O principal argumento em defesa da terceirização é a redução de custos gerada pela economia de escala e especialização do trabalho da empresa contratada (BAILY *et al.* 2000). Porém, a decisão de terceirizar uma atividade importante não deve basear-se apenas nos custos dos serviços e/ou produtos. A contratação de uma empresa para a terceirização deve ser encarada como uma decisão estratégica importante para a organização.

Os custos de transação, por sua vez, estão presentes em qualquer relacionamento entre fornecedor e cliente, haja vista que, o preço de um produto consiste em três elementos: custos de produção, que correspondem ao sacrifício despendido pela organização para produzir o bem ou serviço; a margem de lucro, que representa a parcela de recursos para suportar as despesas e o ganho do fornecedor; e o custo de coordenação, que incluem os custos de transação (NARDI e MALIK, 1996).

O comportamento atual do mercado revela que as organizações irão escolher, entre as alternativas existentes, a transação comercial que promover economias nos custos de transação. Adotando estes procedimentos, as organizações procuram minimizar os custos de transação, buscando garantias de diversas naturezas, inclusive decidindo por priorizar e desenvolver processos fundamentais e críticos e terceirizar aqueles que não agregam valor à estratégia da organização.

Se por um lado, observa-se vantagens para a iniciativa privada em adotar tal forma de administrar seus custos, tais benefícios podem ser ainda maiores para o setor público, considerando o volume de suas transações e a escassez de seus recursos é fundamental que procure otimizar a utilização destes, não apenas contratando pelo preço mais baixo, mas também procurando reduzir os riscos ligados aos custos de transação, que, normalmente, estão implícitos nas contratações. Assim sendo, nem sempre o produto ou serviço mais barato significará, para o governo, o menor desembolso ao longo do tempo.

Para Griffith e Figgis (1997), há uma tendência de que as terceirizações governamentais aumentem e se tornem uma ferramenta de gestão. Segundo estes autores, esta tendência de crescimento se dá em virtude de pressões orçamentárias, que requerem redução dos gastos governamentais, e da influência da teoria econômica sobre a administração pública. Este raciocínio vai ao encontro da teoria de redução do Estado, segundo a qual os governos deverão deixar de produzir bens e serviços para buscá-los no mercado e administrar seu fornecimento à população.

Baily *et al* (2000) seguem esta linha de pensamento e complementam ao afirmar que a pressão para a terceirização no setor público não decorre apenas da necessidade de eficiência, mas de demonstrar a adoção de métodos de compras abertos e competitivos.

Tendo como ponto de partida esses pressupostos, este trabalho visa argumentar sobre as terceirizações governamentais, bem como sobre os mecanismos de garantias contra os custos de transação que a administração pública pode dispor. Primeiro será revisado a Teoria dos Custos de Transação, em seguida, será realizada uma reflexão sobre as terceirizações governamentais. Então, no tópico seguinte, será analisado o impacto dos custos de transação sobre as terceirizações ocorridas no setor público. O tópico final destina-se a apresentar algumas conclusões sobre o tema em estudo.

## **2 – Teoria dos Custos de Transação**

Entende-se por transação a expressão econômica das relações entre clientes, fornecedores, funcionários da organização, governo, etc. As transações são realizadas segundo contratos formais ou informais (PROCHNIK, 2001).

A teoria econômica neoclássica assume que quando ocorre uma troca, os custos envolvidos na transação são iguais a zero, ou seja, não há custos na transação. Já a Teoria dos Custos de Transação (TCT) analisa e identifica os custos envolvidos na transação, que podem ser significativos, dependendo do tipo de serviço ou produto em questão.

Kreps<sup>1</sup> separa os custos que podem ser significativos e que costumam ser negligenciados pela teoria econômica em dois grupos: custos *ex-ante*, que ocorrem antes da transação se materializar, como os oriundos da negociação dos termos da transação, e custos *ex-post*, que acontecem após a transação, durante o contrato ou após seu término, como os relacionados às garantias contratuais.

O ambiente propício para existência de custos da transação relevantes é, segundo Fiani (2000), o de mercados com problemas de funcionamento gerados por racionalidade limitada, oportunismo e rivalidade.

Racionalidade limitada pode ser resumida pela seguinte expressão: “a capacidade da mente humana formular e resolver problemas complexos é muito pequena comparada com o tamanho dos problemas cuja solução requiera comportamento racional objetivamente no mundo real”<sup>2</sup>.

A racionalidade limitada do ser humano combinada com ambientes de incerteza e complexidade torna o homem incapaz de prever todas as circunstâncias futuras e, assim, há a tendência de que a pessoa aja aproveitando-se do momento, ou seja, com oportunismo.

O comportamento oportunista na TCT assume um aspecto diferenciado do usual, considerando que sejam transmitidas informações seletivas e/ou distorcidas da realidade e, ainda, que pelo menos um dos agentes envolvidos tende a estabelecer compromissos que ele sabe que poderá não cumprir (FIANI, 2000). Ou seja, há um aproveitamento das circunstâncias para se chegar mais facilmente a um resultado. Desta maneira, o agente busca obter lucros ‘extras’ ou um melhor posicionamento estratégico.

Este oportunismo é potencializado quando há um número limitado de agentes habilitados para participar da transação. Desta forma, a pouca rivalidade no mercado facilita a atuação oportunista do agente.

O oportunismo é um dos pressupostos da TCT. Contudo, esta linha de raciocínio pode ser questionada, pois parte do princípio que pelo menos uma das partes envolvidas na transação poderá ter um comportamento oportunista e se aproveitar da situação para obter melhores resultados em detrimento da outra parte.

---

<sup>1</sup> Apud FIANI, Ronaldo, 2000.

<sup>2</sup> SIMON (1957, In: TIESSEN e WATERHOUSE, 1983, p. 258). Apud: SCIULLI, Nick, 1998 (nossa tradução)

Embora não sejam detalhados neste estudo, também são características do ambiente propício para ocorrência dos custos de transação, a incerteza e a complexidade do ambiente (FIANI, 2000).

As organizações devem procurar prevenir-se quanto ao oportunismo e às incertezas, diminuindo os riscos e, conseqüentemente, os custos de transação. Algumas das ferramentas normalmente utilizadas com este intuito são: contratos, garantias, seguros e preços mais altos.

Neste sentido, as organizações procuram redigir contratos bem detalhados, proporcionando maiores garantias e maior previsibilidade. Porém, os contratos, por mais detalhados que sejam, nunca são completos e prevêm todas as possibilidades, principalmente em um ambiente complexo.

Baily *et al* (2000) utilizam o seguinte exemplo didático para ilustrar as dificuldades relativas às disposições contratuais de fornecimento de serviços:

*Suponhamos que um arquiteto foi contratado para projetar um conjunto de escritórios conforme uma especificação definida em termos de acomodação, atendendo às restrições orçamentárias determinadas pelo cliente. O arquiteto fornece o projeto de acordo com o critério, mas que não satisfaz à preferência estética do cliente. Este exige um projeto alternativo. Quem paga? Não há informação suficiente, será a resposta correta a esta questão.*

Dependendo do tipo de investimento realizado, os custos de transação podem ser ainda maiores. Por isso, a Teoria dos Custos de Transação classifica os diferentes tipos de investimentos em três grupos: investimentos não-específicos, investimentos específicos, ou idiossincráticos, e investimentos mistos.

Os investimentos não-específicos correspondem aos gastos realizados para obtenção de ativos, em geral, submetidos à normalização técnica, isto é, equipamentos e materiais padronizados, que poderão ser utilizados para diversas transações e com agentes diferentes.

Os investimentos específicos ou idiossincráticos, segundo Prochnik (2001):

*são gastos em ativos especializados cujo uso em outras transações não é tão apropriado. Por ser um ativo especializado, seu uso permite que a transação seja realizada com maior eficiência, do que seria se fosse usado um ativo genérico.*

Um investimento que possui características de específico e de não-específico é considerado investimento misto. Neste caso, algumas partes do bem são padronizadas e outras não.

Outra aplicação importante da Teoria dos Custos de Transação é o auxílio na tomada de decisão quanto a internalização de um determinado processo ou serviço, ou quanto à contratação de um agente do mercado. Para tal, torna-se importante a mensuração dos custos de transação.

A organização deve efetuar uma comparação entre os custos totais, incluídos os custos de transação, para optar pela melhor alternativa. Sendo assim, caso os custos de buscar o produto ou serviço no mercado sejam maiores que o de produzi-lo internamente, a organização deverá realizar o processo internamente, caso contrário, contratar um agente do mercado.

Um fato que deve ser considerado pela organização quando de suas decisões é que o grau de especificidade dos ativos pode variar. Assim, quanto maior o grau de especificidade dos ativos necessários para realização do serviço ou produto, maior a tendência da empresa internalizar o processo e vice-versa.

Para Prochnik (2001):

*na medida que cresce a especificidade dos ativos, a necessidade de controle para evitar o oportunismo também aumenta. O custo de transação do mercado, onde o controle é menor, cresce mais rapidamente do que o custo de transação da produção interna, onde há maior controle.*

A maior especificidade de um ativo produzido externamente torna mais forte o relacionamento entre as organizações envolvidas, e, conseqüentemente, aumenta a interdependência destas organizações.

Sem dúvida, a Teoria dos Custos de Transação mostra-se bastante útil para auxílio na tomada de decisões, principalmente nas transações relativas a terceirização. Assim sendo, esta teoria ganha contornos ainda maiores quando tratamos de administração governamental, principalmente porque existe hoje uma tendência mundial neste setor, de ampliar o volume de contratos de terceirização.

### **3 – Terceirizações na Administração Governamental**

Nas últimas décadas os governos têm adotado, por todo o mundo, reformas administrativas para melhorar a eficiência e a efetividade dos serviços prestados. Na busca por esse ideal, uma ferramenta de gestão que vem sendo utilizada é a terceirização (*outsourcing*).

A razão alegada para este crescente interesse pela terceirização está na suposição de que ela reduz custos e aumenta a qualidade dos serviços prestados pelos governos, permitindo assim, que estes gastem mais recursos com o desenvolvimento e implantação de políticas públicas, em vez de procurar formas de administrar os serviços públicos. Neste contexto, o risco de perder o controle do negócio é minimizado se o governo mantiver as funções de monitoramento, gerenciamento e regulação dos serviços.

É importante ressaltar que os serviços terceirizados não deixam de ser públicos, haja vista que, apesar de serem executados diretamente pela iniciativa privada, permanecem gerados por recursos públicos e para uso público.

No entanto, na decisão de terceirizar ou não um serviço, o governo não pode negligenciar as atribuições precípuas de sua política fiscal: (i) alocação de recursos públicos - função alocativa; (ii) distribuição do produto nacional - função distributiva; e, (iii) estabilização da economia - função estabilizadora (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1980).

A função alocativa deve ter como fundamento a promoção de ajustes na alocação dos recursos públicos para satisfação das necessidades coletivas e/ou expansão da infra-estrutura econômica. Já quanto à função estabilizadora, segundo Silva (2001), “a preocupação fundamental consiste em controlar o nível agregado de demanda, com o propósito de atenuar o impacto social e econômico de crises de inflação ou depressão”. Por fim, no que tange à função distributiva, o governo deve preocupar-se com a correção das desigualdades na distribuição da Renda Nacional.

O nível mais alto do governo, ao determinar as políticas públicas, que incluem a missão, os objetivos e as metas a serem alcançados, não deve distanciar-se de suas funções precípuas. Assim, também deve agir no estabelecimento dos objetivos dos programas dos prestadores de serviços. Dentro desta estratégia, os programas de

prestação de serviços devem ser discutidos pelas organizações privadas responsáveis pela prestação dos serviços públicos, e pelos órgãos públicos responsáveis pela formulação das políticas, a fim de assegurar o nível dos serviços.

Este tratamento segue a linha de que o governo passa a ser um comprador de serviços. Quer dizer, o governo determina qual serviço será prestado e quais serão os produtos e resultados do programa. Já a empresa terceirizada, provedora, determina como o serviço será realizado (exceto onde houver cláusulas contratuais com estas previsões) e presta o serviço, ou entrega o produto, conforme especificado. Se o contrato estiver aderente às intenções do governo e for respeitado, os resultados deverão coincidir com os anseios do governo. A fase final do modelo atribui ao governo a responsabilidade de monitoramento, gerenciamento e regulação do contrato.

Considerando que a principal razão alegada para as instituições governamentais buscarem a terceirização é a economia de custos, muitos estudos vêm sendo desenvolvidos visando comprovar ou não esta hipótese. Segundo Sciulli (1998), o primeiro estudo significativo sobre o assunto no setor público, realizado por Domberger *et al.* (1986), concluiu que haveria uma economia média de 20%. Este estudo coletou dados de contratações de um determinado tipo de serviço em 305 municipalidades do Reino Unido. Sciulli (1998) afirma que, desde a publicação deste estudo, o patamar de 20% de economia tem sido considerado como um *pseudo benchmark* nas contratações de terceirização de serviços. No entanto, não há nenhuma garantia de que os resultados serão os mesmos se aplicados a outros países ou outros tipos de serviços, haja vista que cada país possui um mercado e um ambiente político-social diferente. Sciulli (1998) destaca ainda que outras pesquisas, realizadas posteriormente, revelam conclusões diferentes, algumas, inclusive, criticando aquelas de Domberger *et al.* (1986).

De forma geral, estudos internacionais mostram resultados semelhantes, segundo os quais a terceirização, de fato, normalmente leva à economia de custos. Contudo, há uma grande variabilidade nos níveis destas economias. Por exemplo, elas dependem do tipo de serviço contratado, da cultura local, do ambiente sócio-econômico e do leque de empresas em condições de prestar os serviços, para citar alguns.

É importante ressaltar, também, que a terceirização de um conjunto de atividades que anteriormente eram atribuições de cargos permanentes da administração pública não pode permitir distorções que descaracterizem a execução indireta dos serviços. Como no caso da utilização dos contratos de prestação de serviços para suprir

necessidades de pessoal que deveriam ser providas com a admissão ou o remanejamento de servidores públicos.

Salienta-se que a administração pública brasileira é regida por princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Assim, se por um lado, a administração pública deve prover à população com serviços de qualidade e otimizando os recursos - eficiência, por outro, deve manter-se respeitando os preceitos legais - legalidade. A administração pública deve então, procurar criar mecanismos que assegurem a economicidade dos contratos, evitando a manipulação dos custos e a imposição pelo provedor de valores incompatíveis com a realidade do mercado (ação oportunista).

Enquanto no setor privado as normas jurídicas são apenas limites para o gerenciamento, no âmbito dos quais se opera com grande liberdade, no setor governamental não há muita liberdade para os agentes, mas sim o dever de realizar programas previstos em normas jurídicas, adotando procedimentos também previstos nas normas, ou seja, só é lícito o que está previsto na legislação.

Desta forma, as contratações e terceirizações no âmbito governamental brasileiro devem seguir os preceitos da Lei nº 8.666, de 21/06/1993, alterada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994, a Lei de Licitações e Contratos.

Segundo Matias e Campello (2000), “tais normas buscam garantir transparência e economicidade aos processos licitatórios, evitando pressão de ‘lobbies’ ou o favorecimento de empresas, em prol da economia pública”.

Os preceitos definidos pela legislação procuram tornar os processos licitatórios mais eficientes, estabelecendo critérios bem definidos sobre as etapas que devem ser seguidas, os prazos, os impedimentos, restrições e garantias, inclusive quanto à fiscalização do contrato, procedimento fundamental para as decisões quanto à terceirização de serviços.

#### **4 – Análise**

A teoria econômica neoclássica concentra-se apenas nos preços praticados, dispensando pouca atenção aos aspectos humanos envolvidos nas tomadas de decisões.

Neste contexto, decisões relativas às terceirizações no setor público, inclusive sobre os serviços que devem ser terceirizados e os que devem ser promovidos diretamente pelo governo, devem considerar o ambiente organizacional, a cultura local, a estratégia e os impactos políticos envolvidos, dentre outras variáveis.

Cabe ressaltar que no caso das terceirizações os contratos geralmente abarcam períodos longos, o que pode criar dependência, gerando, conseqüentemente, ambiente propício para ações oportunistas e para os custos de transação.

Os custos de transação presentes nas terceirizações da administração governamental envolvem: identificação e seleção dos fornecedores, confecção, monitoramento e avaliação dos contratos e possível geração de dependência dos fornecedores escolhidos, fiscalização e atestação dos serviços prestados, entre outros aspectos.

É importante notar que “a decisão de terceirizar uma atividade, por exemplo, requer mudanças na organização, eliminando tarefas antigas e acrescentando tarefas novas, como recebimento e verificação dos serviços executados pelo terceirizado” (PROCHNIK, 2001). Além disso, há o risco de fracasso na terceirização, gerando um custo não recuperável, representado pelos gastos para que o produto ou serviço volte a ser realizado pela própria empresa, ou sua transferência para outra empresa terceirizadora.

Na administração privada, os contratos de longa duração têm crescido bastante, surgindo como uma forma de promover a estabilidade, reduzir incertezas, e também limitar os custos associados a brechas contratuais. No entanto, este tipo de relacionamento não tem sido amplamente aplicado à administração governamental, haja vista que podem dar a impressão de acordos escusos favorecerem os contratados. Outra razão é prevenir que os provedores atuais elevem preços (acima dos valores de mercado) quando a negociação de renovação estiver próxima.

A identificação e separação dos custos envolvidos na decisão de terceirizar ou não um serviço, como o desenvolvimento de especificações e indicadores de performance entre outros, e os custos de transferir o serviço para uma empresa terceirizada não são uma prática nas instituições governamentais. Geralmente, estes custos recebem o tratamento de “custos afundados”, ou seja, “aquêle para o qual o dispêndio ocorreu no passado e que não será afetado por uma determinada decisão que esteja em cogitação” (BACKER e JACOBSEN, 1972).

Um dos motivos das instituições governamentais não identificarem esses e outros custos da transação é o fato de não separá-los em itens orçamentários específicos, quando da elaboração do orçamento. Outro é a dificuldade de medição da ‘mão-de-obra’ utilizada nestas tarefas, que poderia ser realizada por intermédio de *time-sheet*.

Em termos de custos da transação, este tratamento não revela os resultados oriundos da terceirização. Em nossa opinião, estes custos deveriam ser encarados como “custos afundados” pela Contabilidade Financeira, haja vista que realmente o são. Porém, nos relatórios gerenciais produzidos pela Contabilidade, estes custos devem ser identificados, segregados e avaliados a fim de auxiliar o gestor público a ter o real conhecimento da situação, e, conseqüentemente, ter maiores subsídios para a tomada de decisão quanto a novas terceirizações.

A comparação entre os custos do serviço terceirizado e os custos do serviço produzido internamente pelas instituições governamentais deve ser realizada considerando que os serviços produzidos internamente seriam reorganizados, o que extinguiria ou reduziria alguns custos e criaria ou aumentaria outros. Desta forma, o resultado encontrado na comparação seria diferente, revelando uma maior ou menor economia com a decisão de terceirizar, ou, quem sabe, até mesmo revelar um prejuízo.

Não podemos comparar um serviço realizado internamente de forma ineficiente com o realizado com boa qualidade por uma empresa terceirizada. Assim, devemos avaliar o esforço para adequar o serviço realizado internamente de forma a atingir o resultado esperado e a previsão dos custos a serem incorridos a partir deste momento, e, só então, fazer a comparação com os custos envolvidos na negociação e manutenção da terceirização.

Nota-se, portanto, a importância da acumulação dos dados contábeis para a tomada de decisão quanto à terceirização ou não de um serviço público.

Muitos serviços terceirizados pela administração governamental exigem transferência de conhecimento para a empresa terceirizada. Este é o caso, por exemplo, dos serviços de modelagem, construção e implantação de sistemas informatizados. Este conhecimento poderá ser utilizado pela empresa prestadora de serviços em outros projetos junto a clientes da esfera governamental, diminuindo o tempo e o esforço a serem despendidos em novos projetos. Assim, a administração pública, quando da negociação de serviços que agreguem este tipo de conhecimento para a empresa

contratada, deve considerar que, o preço dos serviços deveria ser menor para remunerar a diminuição dos custos de transação que a empresa terá em projetos futuros.

Outro fator importante com relação à TCT na administração pública brasileira diz respeito à Lei nº 8.666, que, apesar de gerar alguma burocracia, fornece garantias à administração pública, procurando diminuir os impactos dos custos de transação.

Particularmente no Brasil, outro aspecto que deve ser observado é o paradigma existente dos fornecedores em relação à administração pública. Mesmo quando algum setor da administração efetua seus pagamentos de forma correta, levando o mínimo de tempo necessário para a burocracia interna, como no setor privado, os fornecedores tendem a apresentar, em um processo licitatório, preços superiores aos apresentados pelos mesmos fornecedores no mercado. Sendo assim, no Brasil, o custo da transação carrega um componente cultural, sendo sempre maior para a administração pública.

## **5 – Conclusão**

A terceirização das atividades do setor público vem sendo adotada, desde os anos 80 e 90, pelos governos como uma alternativa para melhorar a economia de seus serviços. Embora razoavelmente recentes para a administração pública, essas decisões assemelham-se às tomadas anteriormente por diversas empresas, como, por exemplo, Shell e IBM. (BAILY *et al*, 2000).

A terceirização pode ser um caminho bastante interessante para o setor público buscar uma maior eficiência. Neste sentido, a Teoria dos Custos de Transação mostra que tem muito a contribuir na decisão de terceirizar ou não, e, ainda, quais serviços a administração pública deve terceirizar.

Neste processo de tomada de decisão, os governos devem sempre colocar em primeiro lugar o cidadão, razão de ser do Estado. Assim, não podem negligenciar suas funções (alocativa, distributiva e estabilizadora), devendo zelar pela qualidade dos serviços prestados, lembrando sempre que, na prática, o interesse principal do contratado é o lucro, e só em seguida vem a satisfação do cidadão.

Desta forma, torna-se ainda mais importante o gerenciamento, monitoramento e regulação dos serviços terceirizados, o que, conseqüentemente, gera novos custos para

a administração pública, que não devem ser, em hipótese alguma, negligenciados, sob o risco de não estar sendo administrado o real montante envolvido na negociação.

Neste contexto, a Contabilidade ganha importância ímpar, pois pode acumular os dados de maneira a possibilitar a produção de relatórios gerenciais capazes de mostrar ao gestor público a real situação, ou, ainda, propiciar simulações que evidenciem os custos reais de uma determinada terceirização.

A questão básica levantada é: os serviços podem ser mais economicamente e eficientemente desempenhados por terceiros? Para Baily *et al* (2000) essa avaliação é complexa, mas, normalmente, a resposta a esta pergunta é ‘sim’, desde que a qualidade e outros critérios não-preço (custos da transação) sejam atendidos.

Assim, a decisão de terceirizar ou não um serviço público deverá seguir a mesma lógica das terceirizações no setor privado. Dessa forma, devem ser avaliados se os custos da terceirização mais os custos *ex-ante* e *ex-post* da transação (procura, contratação, monitoramento, dependência, risco de oportunismo, etc.) são iguais ou maiores que os custos da geração do mesmo serviço, considerando a burocracia interna necessária para a realização deste serviço e a manutenção do padrão de qualidade.

## 6 – Bibliografia

BACKER, Morton; JACOBSEN, Lyle E. **Contabilidade de custos: um enfoque de administração de empresas**. V. 1. Trad. Pierre Louis Laporte. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1972.

BAILY, Peter et al. **Compras: princípios e administração**. Trad. Ailton Bonfim Brandão. São Paulo: 2000.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998**. Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº15 Brasília: MARE, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Anteprojeto de lei geral de contratações da administração pública: problemas da lei de licitações**. [on line]. Disponível em <http://www.comprasnet.gov.br/livre/Forum2/problemas.htm>. Acesso em: 27 mai. 2002.

CAMPELLO, Carlos A. G. B.; MATIAS, Alberto Borges. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

FIANI, Ronaldo. **Teoria de custos de transação: uma nota didática**. UFRJ - Instituto de Economia, nº 65, março de 2000.

GRIFFITH, Gareth; FIGGIS, honor. **Outsourcing and the public sector**. Briefing Paper, November, 1997, New South Wales – Australia: NSW Parliament Library, 1997.

MUSGRAVE, Richard. A; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e prática*. Trad. Carlos Alberto Primo Braga. Rio de Janeiro : Campus, 1980.

NARDI, Maria Dolores; MALIK, Suleman Sarfraz K. **Diminishing transaction cost**. Disponível em <http://www.heinz.cmu.edu/project/ec/ec96.dir/term/project6/suleman2.html>. Acesso em: 15 out 2001

NGWENYAMA, Ojelanki K.; BRYSON, Noel. **Making the information systems outsourcing decision: a transaction cost approach to analyzing outsourcing decision problems**. European Journal of Operational Research, 115, p.351-367, 1999.

PROCHNIK, Victor. **Aplicações da teoria dos custos de transação à economia da informação**. Apostila do Mestrado em Ciências Contábeis. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

SCIULLI, Nick. **Competitive tendering and contracting in the public sector: costing concepts and issues**. In: European Accounting Association Annual Congress, 21<sup>st</sup>, 1998, Antuerpia – Bélgica.

SILVA, Fernando Antonio Resende da. **Finanças públicas**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2001.