

CUSTOS DE TRANSAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA

TRANSACTION COSTS AND PUBLIC ADMINISTRATION: BIBLIOMETRIC ANALYSIS

Recebido em 11.12.2019 Aprovado em 16.12.2019

Avaliado pelo sistema *double blind review*

DOI: <https://doi.org/10.32888/cge.v7i3.39886>

Guilherme Paulo Andrade

guilhermeandrade@id.uff.br

Programa de Pós Graduação em Administração/Universidade Federal Fluminense – Volta Redonda/RJ, Brasil

Júlio César Andrade de Abreu

julioabreu@vm.uff.br

Programa de Pós Graduação em Administração/Universidade Federal Fluminense – Volta Redonda/RJ, Brasil

25

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar as características da produção científica sobre custos de transação nas organizações públicas, através de uma análise bibliométrica em artigos publicados de 1970 a 2019. Este estudo identificou que: (i) as décadas de 1990 e 2000 serviram para consolidação teórico-exploratória dos custos de transação nos estudos de administração pública, enquanto a década de 2010-2019 apresentou maior desenvolvimento, com análises aprofundadas; (ii) há um maior volume de publicações em países academicamente consolidados, enquanto que no Brasil o volume de publicações é baixo; (iii) as instituições americanas tem sido as mais produtivas em publicações sobre o assunto, com destaque para *Florida State University*, *Cornell University* e *The Ohio State University*; (iv) não há concentração de publicações por autor, o que reflete o delineamento recente do campo de pesquisa e a capacidade de aplicação multidisciplinar da Nova Economia Institucional; (v) *Public Administration Review* foi o periódico com mais publicações sobre o assunto; (vi) os mais frequentes tópicos de estudo foram “mecanismos de governança na oferta de serviços públicos”, “estrutura orçamentária-legal das organizações públicas” e “análise do ambiente institucional”. Além disso, o conteúdo encontrado foi discutido de forma ampla, buscando identificar oportunidades para pesquisadores interessados neste campo de pesquisa.

Palavras-chave: Custos de transação. Organizações públicas. Teoria organizacional. Administração Pública.

Abstract

This article aims to present the characteristics of scientific production on transaction costs in public organizations, through a bibliometric analysis in articles published from 1970 to 2019. Through the research profile method, this study identified that: (i) the 1990 and 2000 decades served as a theoretical-exploratory consolidation of transaction costs in public administration studies, while the 2010-2019 years presented further development of the theme, with in-depth analysis; (ii) there is a higher volume of publications in academically consolidated countries, while in Brazil the volume of publications is lower; (iii) US institutions have been the most productive publishers on the subject, notably Florida State University, Cornell University e The Ohio State University; iv) there is no concentration of publications by author, which reflects the recent delineation of the research field and the multidisciplinary application capacity of the New Institutional Economy; (v) Public Administration Review was the journal with the largest amount of publications on the subject; vi) the most frequently topics studied were “governance mechanisms in provision of public services”, “Law structure and budgetary systems of public organizations” and “institutional environment analysis”. In addition, the content found was widely discussed, seeking to identify research opportunities for researchers interested in such subject.

Keywords: Transaction costs. Public organizations. Organizational theory. Public administration.

Introdução

Custos de transação de transação são os custos de se organizar o funcionamento do sistema econômico, garantindo o cumprimento dos termos contratuais das transações (FIANNI, 2002). Tal conceito tem sido extremamente importante na teoria organizacional (WILLIAMSON, 2002), contribuindo para a compreensão da natureza das organizações (COASE, 1937) e do impacto dos mecanismos de governança (ALCHIAN & DEMSETZ, 1972). As contribuições científicas do desenvolvimento teórico proposto pelos autores da chamada Nova Economia Institucional (WILLIAMSON, 2002) ultrapassa a fronteira dos estudos da firma ao analisar o ambiente institucional e o comportamento dos envolvidos na transação.

Organizações públicas são importantes atores capazes de transacionar em um ambiente institucional, seja pela governança hierárquica – via prestação direta de serviços - ou mesmo através do mercado (HEFETZ & WARNER, 2012). Por isso mesmo, o reconhecimento da importância dos custos de transação levou a análises empíricas sobre as decisões dessas organizações (HEFETZ & WARNER, 2012). Estudos sobre custos de transação passaram então a ter espaço na administração pública. **Este trabalho tem por objetivo identificar o perfil de pesquisa dos custos de transação nas organizações públicas, a partir da década de 1970, quando tal conceito foi consolidado pelos autores da Nova Economia Institucional.**

Este tema é relevante para pesquisa por pelo menos três motivos: i) é importantíssimo entender como os custos de transação afetam soluções coletivas e também como esses custos são afetados pelas leis e ações de governo (ZERBE JR. & MCCURDY, 1999); ii) as decisões entre oferecer o serviço ou contratar no mercado impactam diretamente na prestação de serviços aos contribuintes (HEFETZ & WARNER, 2012); iii) é de interesse da academia entender como tornar os processos das organizações públicas eficientes e qualificados, para que estas funcionem melhor (HEFETZ & WARNER, 2012).

A pesquisa se delimita a desenvolver uma análise bibliométrica para encontrar o perfil de pesquisa sobre custos de transação nas organizações públicas. Também é objetivo deste trabalho ampliar a abrangência de pesquisa, acrescentando as seguintes questões: **quando começaram as pesquisas sobre custos de transação nas organizações públicas? De que países e instituições vêm os artigos publicados? Quem são os autores que publicaram sobre o tema? Em quais periódicos obtiveram publicações? Quais são os principais tópicos estudados neste tema?**

Este trabalho está organizado em cinco sessões, a contar com esta, que é a primeira, a introdução. A segunda seção trata do referencial teórico e foi dividida em duas subseções: na primeira, são apresentadas algumas das principais teorias organizacionais que foram desenvolvidas a partir de contribuições e observações acerca dos mecanismos de governança; na segunda, apresenta-se a definição conceitual de custos de transação, e discute-se sua aplicação na esfera privada e pública das organizações. A terceira seção apresenta a metodologia de pesquisa aplicada na proposta deste trabalho. A quarta seção exhibe a análise dos dados obtidos. E, por fim, a quinta seção abrange as considerações finais.

Referencial Teórico

1. Estruturas de governança e teoria organizacional

Estruturas de governança – mercados e firmas - existem desde sempre no cerne das sociedades. De fato, foi a partir da observação das interações de mercado que surgiram os fundamentos da teoria econômica clássica (SMITH, 1776), base para o avanço da economia e da teoria organizacional como ciências. A teoria econômica clássica descreve os mercados como sistemas que operam de forma eficiente, através de um sistema de preços que se ajusta conforme variações de oferta e demanda (REED, 1999). A teoria econômica clássica foi inspiração para o início dos estudos organizacionais (NOGUEIRA & ODELIUS, 2015), notoriamente em dois pontos: no indivíduo como unidade

produtiva e na divisão do trabalho (quadro 1). O conceito de indivíduo como unidade produtiva faz parte do modelo racional-econômico clássico – as chamadas “forças produtivas” (SMITH, 1776) – e também está presente nos estudos organizacionais clássicos (FAYOL, 1916) e na administração científica (TAYLOR, 1911). A divisão do trabalho, por sua vez, amplamente estudada no modelo econômico clássico como resultado do “aprimoramento das forças produtivas de trabalho” (SMITH, 1776) é apresentada como um dos princípios gerais da teoria organizacional clássica (FAYOL, 1916) e é intensificada na análise organizacional a partir dos métodos científicos de racionalização da produção (TAYLOR, 1911).

Quadro 1 – Contribuições da economia clássica para a teoria organizacional clássica

Teoria econômica clássica	Teoria Organizacional clássica
Indivíduo como unidade produtiva	Homem-máquina
Divisão do trabalho	Princípio organizacional
	Racionalização da produção
	Estudo dos tempos e movimentos

Fonte: Autor.

Os mecanismos de governança ganharam maior relevância nos estudos organizacionais publicados a partir da década de 70 (NORTH, 1971; ALCHIAN & DEMSETZ, 1972; WILLIAMSON, 1985). O entendimento de que nascimento das firmas se dá a partir das dificuldades envolvidas no estabelecimento de relações mercantis (COASE, 1937) – os chamados custos de transação (WILLIAMSON, 1985) – trouxe à tona a natureza das organizações como mecanismos de governança hierárquica (COASE, 1937), que funcionam com as mesmas características de mercados eficientes, uma vez que intensificam a concorrência entre recursos e remuneram eficientemente os insumos (ALCHIAN & DEMSETZ, 1972). A capacidade das firmas de proporcionar aumento da produtividade pela produção de equipe-orientada e monitoramento dos insumos (ALCHIAN & DEMSETZ, 1972), evitando assim certos custos de transação, deu novo enfoque aos estudos organizacionais: analisar em que situações os agentes econômicos optam pela governança de mercado – efetuar a transação encontrando parceiros via mercado – e em quais situações eles escolhem a governança hierárquica – internalizar transações em suas próprias organizações (BARBOSA, 2019).

2. Custos de transação no setor privado e no setor público

Os custos de transação são quaisquer gastos necessários para negociar, realizar e monitorar as interações de forma a garantir o cumprimento dos termos contratuais de uma transação (FIANNI, 2002), e representam as dificuldades que se impõem para que a barganha ocorra sem atritos (COASE, 1960). Tal conceito é parte importante de algumas das principais teorias organizacionais modernas – especialmente a teoria da agência e a nova economia institucional – que, embora ainda estejam na mesma perspectiva funcionalista do modelo racional-econômico clássico (REED, 1999), apresentaram contrapontos e contribuições, especialmente no que se refere à premissa da alocação eficiente de recursos (REED, 1999) e ao mecanicismo funcionalista dos indivíduos.

O problema do custo social (COASE, 1960) traz o conceito de custos de transação para o foco da governança pública, uma vez que trata de direitos de propriedade e alocações ótimas em situações de interesse coletivo. O teorema de Coase diz que, num ambiente hipotético sem custos de transação e com direitos de propriedade bem definidos, as perdas de bem-estar por externalidades seriam internalizadas pelos atores em negociações diretas, e o resultado seria sempre a alocação ótima (COASE, 1960) e dispensaria intervenção governamental. Tal proposição levantou questões acerca do papel adequado do governo no mercado (ZERBE JR & MCCURDY, 1999). Percebeu-se a necessidade de entender quais são os custos de transação que afetam soluções coletivas e também como esses custos são afetados pelas leis e ações de governo (ZERBE JR & MCCURDY, 1999). Um novo enfoque

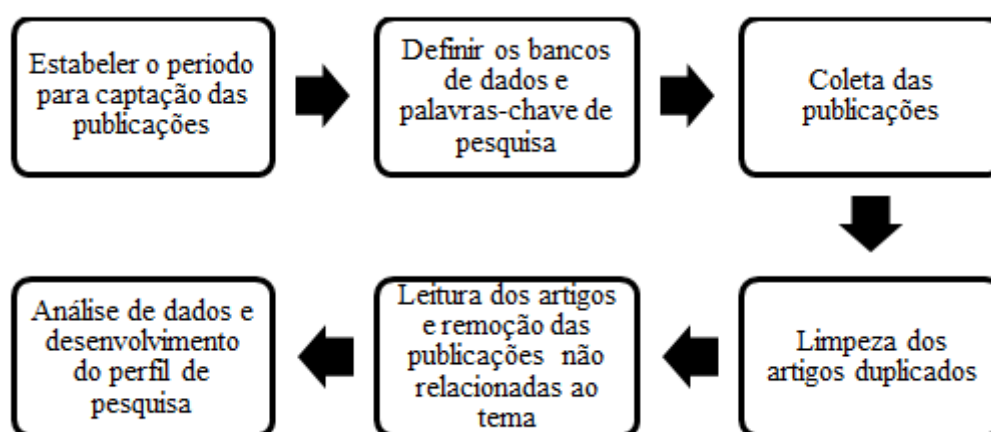
passou à discussão da atuação governamental: limitar-se a oferecer a estrutura institucional apropriada, fortalecendo a propriedade privada, e buscar eliminar custos de transação.

Apresentaram-se então, duas estruturas teóricas que embasam o estudo dos custos de transação na administração pública: 1) a teoria organizacional, especialmente a nova teoria institucional (WILLIAMSON, 1998), que abre caminho para o entendimento do impacto dos custos de transação também nas organizações públicas; 2) os estudos sobre o custo social (COASE, 1960) e os custos de transação, que consideram de suma importância entender quais são os custos de transação que afetam soluções coletivas e também como esses custos são afetados pelas leis e ações de governo (ZERBE JR & MCCURDY, 1999).

Procedimentos metodológicos

Custos de transação nas organizações públicas. A fim de responder às questões de pesquisa identificadas, o estudo seguiu os seis passos apresentados na figura 1.

Figura 1 – Etapas de pesquisa



Fonte: Autores.

Foi estabelecido o período 1970-2019 para desenvolver a pesquisa, em função da disseminação do estudo dos custos de transação neste período, a partir dos trabalhos desenvolvidos por North (1971) e Williamson (1975), que expandiram a base teórica dos custos de transação proposta por Coase (1937). Partiu-se para a definição dos bancos de dados e palavras-chave a serem usados.

Foram definidas três bases de dados: Web of Science, Scopus e SciELO. As bases Web of Science e Scopus foram escolhidas por sua extensa cobertura de publicações (VIEIRA & GOMES, 2009), e também pela funcionalidade na classificação das pesquisas e revistas em termos de produtividade e total de citações, de forma a indicar “impacto, prestígio ou influência” dos periódicos (CHADEGANI et al; 2013). A opção pela SciELO justifica-se por conta da relevância e abrangência no meio científico nacional, uma vez que a plataforma agrega um grande conjunto de periódicos brasileiros (CINTRA, 2018). Sendo assim, a pesquisa envolveu artigos publicados de 1970 a 2019, nas bases Web of Science, Scopus e SciELO, utilizando a ferramenta “pesquisa avançada”. Quando às palavras-chave, inicialmente foram utilizadas as expressões “custos de transação” (“*transaction costs*”), e/ou variações do prefixo “*govern-*”.

Uma pesquisa na base de dados Web of Science para “*transaction costs*” e o prefixo “*govern-*” apresentou um total de 1.784 documentos. Foi identificado que o grande volume de artigos encontrados envolveu o estudo dos custos de transação em setores da economia, mas não analisou seu impacto diretamente em organizações públicas. Por este motivo, um processo de afinamento foi aplicado, para evitar que a

busca retornasse artigos fora do perfil de pesquisa. Tal processo de afinilamento incluiu: i) restringir a busca ao título, resumo e palavras-chave ; ii) alterar a busca de prefixos “*govern-*” para o termo “administração pública” (“*public administration*”); iii) limitar a pesquisa a artigos publicados em periódicos, uma vez que os documentos de congressos e conferências geralmente têm um conteúdo mais restrito e um processo de revisão menos restritivo; iii) restringir a busca à artigos de língua inglesa e língua portuguesa. Um resumo do processo de afinilamento é apresentado no quadro 2.

Quadro 2 – Resumo de pesquisa na base de dados Web of Science

Mecanismo de Busca	Campo	Documento	Língua	Quantidade
“Transaction costs” and govern*	Todos	Todas	Todas	1.784
“Transaction costs” and govern*	Título, Resumo e palavras-chave	Artigo	Todas	1.397
“Transaction costs” and (govern* or “government” or “public administration”)	Título, Resumo e palavras-chave	Artigo	Todas	765
“Transaction costs” and “public administration”	Título, Resumo e palavras-chave	Artigo	Todas	20

Fonte: Autores.

Após a utilização da busca afinilada nas três bases de dados – Web of Science, Scopus e SciELO – foram obtidos os seguintes resultados: Web of Science com 20 artigos, Scopus com 42 artigos e SciELO com 5 artigos: totalizando 67 artigos. Partiu-se então para o processo de remoção dos artigos duplicados na busca. Os artigos presentes na Scopus foram usados como referência, pelo fato de haver mais artigos neste banco de dados que nos outros. No total, foram encontrados 11 artigos duplicados. Os resultados do processo de remoção estão apresentados na tabela 1.

Tabela 1 – Número de artigos por base científica, após a eliminação de duplicações

Base de Dados	Quantidade de artigos
Web Of Science	9
Scopus	42
SciELO	5
Total Geral	56

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados.

Durante o processo de leitura dos artigos, um resultado não estava relacionado ao impacto dos custos de transação diretamente em organizações públicas. Esse resultado foi excluído da análise, reduzindo o total de artigos de 56 para 55, como mostra a tabela 2.

Tabela 2 – Número de artigos por base científica, após a eliminação dos artigos fora do perfil.

Base de Dados	Quantidade de artigos
Web of Science	8
Scopus	42
SciELO	5
Total	55

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados.

A partir daí, foi aplicado o método de pesquisa *Research Profiling* (Perfil de Pesquisa) para obter as seguintes respostas: **Quando começaram as pesquisas sobre custos de transação nas organizações públicas? De que países e instituições vêm os artigos publicados? Quem são os**

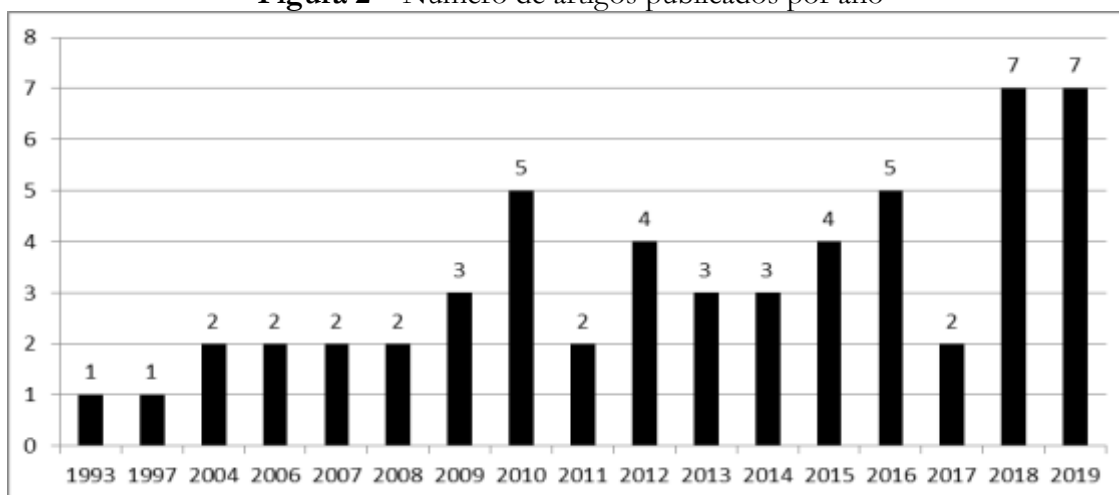
autores que publicaram sobre o tema? Em quais periódicos obtiveram publicações? Quais são os principais tópicos estudados neste tema?

Foram lidos os 55 artigos, tabulados e ordenados de acordo com: i) os autores e universidades de origem; ii) o periódico de publicação e o ano; iii) a metodologia, que envolve o tipo de texto, a abordagem de pesquisa e as técnicas de coleta de dados; iii) o tema e o subtema de pesquisa dentro da administração pública; iv) e os principais autores utilizados nas produções científicas selecionadas. Os dados foram tabulados no software Microsoft Excel e os resultados são apresentados na seção seguinte, análise dos dados.

Apresentação e análise dos resultados

Nesta seção são apresentados os resultados obtidos a partir da captação de publicações nas bases de dados. **Quando começaram as pesquisas sobre os custos de transação nas organizações públicas?** A figura 2 apresenta a evolução dos estudos de custos de transação dentro de organizações públicas, por ano de publicação.

Figura 2 – Número de artigos publicados por ano



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados.

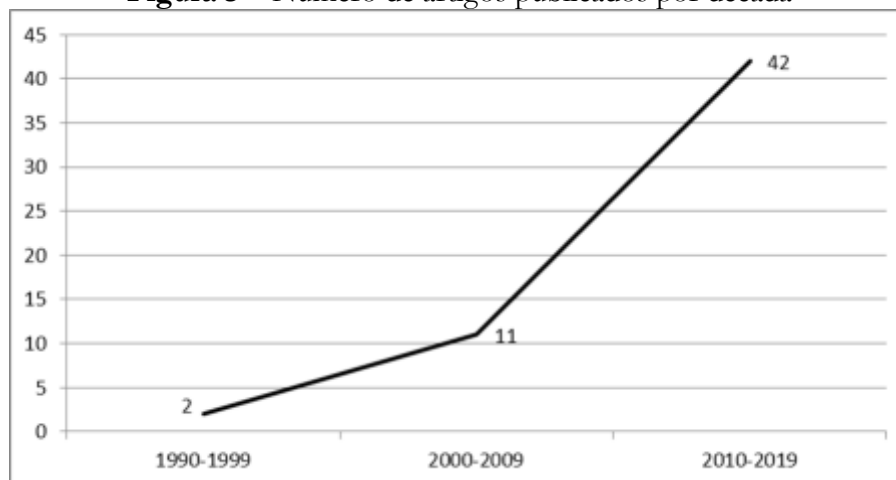
Embora todo o arcabouço teórico referente aos custos de transação tenha sido apresentado de forma consolidada a partir da década de 1970, a aplicação do conceito para estudos dentro das organizações públicas teve desenvolvimento apenas na década de 1990, a partir do estudo exploratório-descritivo de Ostrom et al. (1993), autora seminal da nova economia institucional e prêmio Nobel de economia – compartilhado com Oliver Williamson – por conta dos estudos sobre governança econômica. De fato, Ostrom desenvolveu, ao longo da sua carreira, um extenso conteúdo de pesquisa na área pública (OSTROM & OSTROM, 1965; OSTROM, et al., 1978), especialmente nos estudos da teoria da escolha pública (OSTROM & OSTROM, 1971). No estudo ponto de partida desta bibliometria, Ostrom et al. (1993) estudaram o impacto de diversos arranjos institucionais nos custos de transação de infraestruturas rurais de países em desenvolvimento, naquele que parece ter sido o primeiro esforço para avaliar o desempenho de mecanismos públicos de governança a partir dos custos de transação.

Durante a década de 1990, a pesquisa bibliométrica identificou apenas mais um artigo publicado – um estudo de caso que avaliou a oferta de serviços públicos em formato de mercado (privatização) na área de saúde do Reino Unido (WHITESIDE, 1997) – e, posteriormente, um hiato de sete anos. Contudo, no ano de 2004, surgem mais dois estudos exploratório-descritivos a partir dos custos de transação, analisando, respectivamente, a governança no âmbito do orçamento público (MCLEAN, 2004) e as opções de ofertas de serviços públicos (GIBSON, 2004). O fato de três dos quatro primeiros trabalhos publicados apresentarem estudos exploratório-descritivos reforça que o conceito de custos de transação

passava por um processo de consolidação dentro do campo das organizações públicas.

Embora as duas primeiras décadas tenham fornecido a base teórica para a internalização do conceito de custos de transação no estudo das organizações públicas, apenas na última década os estudos ganharam mais espaço. Tal indicação pode ser constatada na figura 3, apresentada logo abaixo.

Figura 3 – Número de artigos publicados por década



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados.

Quais são as instituições e países mais produtivos no estudo dos custos de transação na área pública? A tabela 3 apresenta as dez principais instituições em volume de publicações identificadas na pesquisa. A classificação apresentada foi obtida contabilizando a produção para a instituição de vinculação dos autores à época em que o artigo foi publicado. Quando um artigo apresentou coautoria dentro da mesma instituição, contabilizou-se somente um artigo para o centro de pesquisa. Quando o artigo foi produzido por coautoria em diferentes unidades de pesquisa, contabilizou-se um artigo para cada instituição.

Tabela 3 – Principais instituições com artigos publicados

Universidade ou Centro de Pesquisa	Participação em artigos
Florida State University, Estados Unidos	4
Cornell University, Estados Unidos	3
The Ohio State University, Estados Unidos	3
University of Haifa, Israel	3
Fundação Getulio Vargas, Brasil	2
Humboldt Universität zu Berlin, Alemanha	2
Indiana University, Estados Unidos	2
Roskilde University, Dinamarca	2
University of California, Estados Unidos	2
University of Copenhagen, Dinamarca	2
Outras 69 instituições	1
Total de instituições com participação em artigos publicados	94

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados.

Um total de 94 instituições produziu sobre custos de transação nas organizações públicas. *Florida State University*, *Cornell University* e *The Ohio State University*, todas universidades americanas, destacaram-se pelo maior volume de publicações. A Fundação Getúlio Vargas (FGV) teve dois artigos publicados e é a única universidade brasileira entre as dez mais produtivas nesta temática. De fato, o quadro 3 mostra que os Estados Unidos são a nação com o maior volume de instituições envolvidas em publicações (30), seguido de Alemanha (7), Reino Unido (7) e Brasil (7), Dinamarca (6), Itália (5), Israel (3) e

Holanda (3).

Quadro 3 – Instituições por países-sede x artigos publicados

País-sede da instituição	Participação em artigos	País-sede da instituição	Participação em artigos
Estados Unidos	30	Rússia	2
Alemanha	7	Coréia do Sul	2
Reino Unido	7	Bolívia	1
Brasil	7	China	1
Austrália	6	República checa	1
Dinamarca	6	Hong Kong	1
Itália	5	Indonésia	1
Israel	3	Filipinas	1
Holanda	3	Eslovênia	1
França	2	Suíça	1
Noruega	2	Ucrânia	1
Portugal	2	Vietnam	1
Total Geral		94	

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados.

Quem são os autores com publicações sobre o tema? O quadro 4 apresenta os 112 autores com participação nas publicações selecionadas na análise.

Quadro 4 – Autores com participação em artigos publicados

Autores	Participação em publicações	Autores	Participação em publicações	Autores	Participação em publicações	Autores	Participação em publicações
Feiock, R.C.	3	Eom, T.H.	1	McKinney, J.B.	1	Vojinović, B.	1
Hefetz, A.	3	Felli, E.L.	1	McLean, I.	1	Warner, M.	1
Petersen, O.H.	2	Gerli, M.	1	McQuestin, D.	1	Whiteside, N.	1
Thiel, A.	2	Gibson, E.	1	Mercado, G.	1	Wittmer, H.	1
Warner, M.E.	1	Hang, N.T.T.	1	Mewhirter, J.M.	1	Wollmann, H.	1
Alicias, M.D.	1	Heitkämper, K.	1	Meyer, C.	1	Wynne, S.	1
Andrews, R.	1	Hjortsø, C.N.	1	Oplotnik, Ž.J.	1	Yi, H.	1
Araújo, J.F.	1	Houlberg, K.	1	Osland, O.	1	Zhang, Y.	1
Bachtiar, P.P.	1	Islamutdinov, V.F.	1	Ostrom, E.	1	Zhou, X.	1
Baekkeskov, E.	1	Jang, H.S.	1	Park, H.J.	1	de Bruijn, H.	1
Barbieri, D.	1	Jiang, J.	1	Pellini, A.	1	Fernandez, S.	1
Berardo, R.	1	Jurčik, R.	1	Pitelis, C.N.	1	Zeemering, ES	1
Berrios, R.	1	Kim, S.	1	Porcher, S.	1	Connolly, JM	1
Bertelli, A.M.	1	Kledal, P.R.	1	Potoski, M.	1	Greasley, S	1
Birner, R.	1	Klein, P.G.	1	Rechel, B.	1	Holum, ML	1
Boogers, M.	1	Klok, P.J.	1	Rochet, C.	1	Pustoviit, R;	1
Brezovnik, B.	1	Kohler, A.	1	Rodrigues, M.	1	Kuklin, O;	1
Brown, T.L.	1	Kuhlmann, S.	1	Roggero, M.	1	Kryvoruchko, M	1
Budd, L.	1	Kwon, S.W.	1	Salvatore, D.	1	O'Malley, DA	1
Carbonari, L.	1	Liu, C.	1	Sanders, M.	1	Zulkarnay, I	1
Christensen, L.R.	1	Longva, F.	1	Scholz, J.T.	1	Firmino, S. I.	1
Cui, C.	1	Lubell, M.	1	Schroeder, L.	1	Avrichir, A. S.	1
Denters, B.	1	Mack, G.	1	Smith, C.	1	Akutsu, L.	1
Dicke, W.	1	Mahoney, J.T.	1	Spies-Butcher, B.	1	Guimarães, T. A.	1
Doherty, K.M.	1	Malatesta, D.	1	Steinacker, A.	1	Prevedello, M. I.	1
Drew, J.	1	Mao, Z.	1	Tavares, A.F.	1	Pessali, H. F.	1
El-Benni, N.	1	Marsh, I.	1	Tria, G.	1	Almeida, F.	1
Entwistle, T.	1	McGahan, A.M.	1	Vigoda-Gadot, E.	1	Monteiro, J. V.	1

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados.

O quadro acima mostra que a maioria dos autores conta com apenas um artigo publicado. Analisando o contexto histórico, após a leitura dos artigos, é possível identificar alguns fatores que contribuem para tal dispersão: (i) o fato de serem recentes as discussões em torno da operacionalização das organizações públicas (ZERBE JR & MCCURDY, 1999), debate este que foi ampliado a partir do século XX com a intensificação do estudo as interações entre governo e mercado, principalmente no campo da economia

(ANDRADE, 2019); (ii) o perfil multidisciplinar da nova economia institucional (WILLIAMSON, 1998), que tem implicações em diversos campos de estudo, como economia (COASE, 1998; WILLIAMSON, 1998), direito (COASE, 1960; WILLIAMSON, 1998) e teoria organizacional (WILLIAMSON, 2002) e que proporcionou a autores com foco habitual em áreas próximas a oportunidade de desenvolver estudos também na área pública, abrindo o leque para novos campos de pesquisa.

Em quais periódicos os artigos foram publicados? A tabela 4 apresenta os periódicos onde os artigos foram publicados. Cinco revistas concentram mais da metade das publicações (53%), sendo quatro estrangeiras - *Public Administration Review* (10 artigos), *Public Administration* (6), *International Review of Administrative Sciences* (5) e *Journal of Public Administration Research and Theory* (3) – e uma brasileira – *Revista de Administração Pública* (5). Todas as cinco publicações encontradas na base brasileira SciELO foram publicadas neste mesmo periódico.

Tabela 4 – Distribuição de artigos publicados por periódicos

Periódico	Artigos Publicados	%
Public Administration Review	10	18%
Public Administration	6	11%
International Review of Administrative Sciences	5	9%
Revista de Administração Pública	5	9%
Journal of Public Administration Research and Theory	3	5%
Australian Journal of Public Administration	2	4%
Local Government Studies	2	4%
American Review of Public Administration	1	2%
Australasian Journal of Regional Studies	1	2%
Baltic Journal of Economic Studies	1	2%
Economy of Region	1	2%
European Management Review	1	2%
Health Economics, Policy and Law	1	2%
Innovation and the Public Sector	1	2%
International Journal of Public Administration	1	2%
International Journal of Public Policy	1	2%
International Journal of Public Sector Management	1	2%
International Public Management Journal	1	2%
Journal of Environmental Planning and Management	1	2%
Journal of Institutional Economics	1	2%
Journal of Rural Studies	1	2%
Policy and politics	1	2%
Public Integrity	1	2%
Public Management Review	1	2%
Research in Transportation Economics	1	2%
Transylvanian Review of Administrative Sciences	1	2%
Voprosy Gosudarstvennogo i Munitsipalnogo Upravleniya-Public Administration Issues	1	2%
Water Policy	1	2%
WSEAS Transactions on Business and Economics	1	2%
Total Geral	55	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados.

Quanto à abordagem de pesquisa utilizada nestes artigos, 24 deles aplicam métodos quantitativos, enquanto que 29 aplicam métodos qualitativos e 2 aplicam abordagens híbridas, ou seja, qualitativas e quantitativas no mesmo estudo. No exterior há uma maior aplicação de métodos quantitativos, utilizados em cerca de 50% dos estudos (24 de 50). Dentre as publicações brasileiras, prevalece a abordagem qualitativa, utilizada nos cinco estudos (quatro essencialmente qualitativos e um híbrido).

E quais são os tópicos abordados por estas publicações? Para melhor entendimento do conteúdo abordado pelas publicações, os artigos foram classificados em seis categorias de estudo, de acordo com

os temas de pesquisa: (1) *mecanismos de governança na oferta de serviços*, (2) *análise do ambiente institucional*, (3) *estrutura orçamentária-legal das organizações públicas*, (4) *cooperação intergovernamental*, (5) *políticas públicas* e (6) *novas proposições teóricas para a área pública*. Os dois primeiros tópicos estão alinhados com os principais campos de análise da nova teoria institucional – o ambiente institucional (NORTH, 1991) e os mecanismos de governança hierárquica e de mercado (COASE, 1937; WILLIAMSON, 1975). Os demais tópicos foram definidos pelos autores após o processo de leitura dos artigos encontrados na bibliometria. A tabela 5 apresenta a separação dos artigos por categorias:

Tabela 5 – Classificação dos artigos por categorias, de acordo com o tema

Categorização de acordo com os temas estudados	Total de Artigos	%
Mecanismos de governança na oferta de serviços (oferta pública, privada e regime misto)	25	45%
Estrutura orçamentária-legal das organizações públicas	10	18%
Análise do ambiente institucional	8	15%
Cooperação intergovernamental	7	13%
Políticas públicas	3	5%
Novas proposições teóricas para a área pública	2	4%
Total Geral	55	100%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados.

Conforme pode ser observado na tabela acima, a categoria com mais publicações foi “mecanismos de governança na oferta de serviços públicos”. Vinte e cinco artigos encontrados (45%) estão classificados nesse tópico, que envolve estudos sobre a prestação de serviços diretamente pelo setor público, a prestação via organizações privadas – a partir de concessões ou contratações do poder público – e também o estudo de modelos híbridos em regimes mistos de governança. Tal discussão de internalizar operações ou utilizar o mercado, sob a ótica dos custos de transação, é presente na teoria organizacional, conforme já mencionado no referencial teórico (BARBOSA, 2019), e foi trazida para discussão no contexto das organizações públicas.

Dentre os vinte e cinco artigos classificados nessa categoria: i) nove deles tratam da comparação entre os mecanismos de oferta – pública, privada ou regime misto – na prestação de serviços públicos; ii) sete deles estudam mecanismos de parcerias público-privadas (PPPs); iii) quatro deles tratam de gerenciamento de riscos e processo decisório na contratação de prestadores privados para fornecimento de serviços públicos; iv) três deles tratam de análise de desempenho em organizações privadas contratadas para prestar serviços públicos; v) um trata de análise de desempenho em mecanismos de governança híbrida; vi) e por fim, um trata do uso de organizações não governamentais na prestação de serviços públicos (tabela 6).

Tabela 6 – Tópico “mecanismos de governança” – temas tratados nas publicações

Mecanismos de governança na oferta de serviços (oferta pública, privada e regime misto)	25
Comparação entre mecanismos - oferta pública, oferta privada ou regime misto	9
Estudos de Parcerias Público-Privadas	7
Gerenciamento de riscos e processo decisório na contratação para oferta de serviços públicos	4
Análise de desempenho em organizações privadas contratadas para prestar serviços públicos	3
Análise de desempenho em mecanismos de governança híbrida	1
Uso de ONGs na prestação de serviços públicos	1

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados.

A segunda categoria com mais artigos publicados é “Estrutura Orçamentária-legal das organizações públicas”. Tal tópico envolve o estudo dos custos de transação relacionados a todo o ordenamento normativo-legal dos sistemas públicos: desde a forma estrutural das organizações, passando pelos arranjos normativo-legais em vigor, bem como mecanismos orçamentários e sistemas de escolha dos gestores públicos. Dentre os dez artigos classificados nessa categoria: i) quatro deles tratam dos custos de transação relacionados a mecanismos de governança de contratos públicos; ii) três deles avaliam

custos de transação em cenários institucionais; iii) dois deles tratam de custos de transação na estrutura orçamentária; iv) um estuda o impacto dos custos de transação derivados da rotatividade dos gestores (tabela 7).

Tabela 7 – Tópico “Estrutura orçamentária-legal das organizações públicas” – temas tratados nas publicações

<i>Estrutura orçamentária-legal das organizações públicas</i>	10
Mecanismos de governança de contratos públicos	4
Avaliação de cenários institucionais	3
Mecanismos de governança do orçamento público	2
Rotatividade dos Gestores	1

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados.

A terceira categoria com mais publicações é “análise do ambiente institucional”. Tal tópico estuda o conjunto de atores e “regras do jogo” – econômicas, políticas, sociais, morais e legais – que envolvem as atividades das organizações públicas. Dentre os oito artigos classificados aqui: i) quatro deles tratam dos custos de transação na dinâmica de atores e processos nas organizações públicas; ii) dois deles mensuram o impacto da governança nos resultados macroeconômicos nacionais; iii) um trata dos custos de transação a partir das agências reguladoras; iv) e outro trata de custos de transação derivados do ambiente político e das características locais (tabela 8).

Tabela 8 – Tópico “Análise de ambiente institucional” – temas tratados nas publicações

<i>Análise de ambiente institucional</i>	8
Dinamicidade de atores e processos	4
Impacto da governança nos resultados macroeconômicos	2
Agências Reguladoras	1
Ambiente político e características locais	1

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados.

A quarta categoria com mais artigos publicados é “Cooperação intergovernamental”, com sete artigos. Tal tópico estuda a provisão de serviços compartilhados através de ações coletivas, acordos locais e mecanismos institucionais que proporcionem o fornecimento simultâneo. Todos os artigos desse tópico tratam do mesmo tema: o estudo de sistemas de fornecimento conjunto em governos locais.

A categoria “Políticas Públicas” tem três artigos classificados. Tal tópico apresenta os artigos que analisaram o impacto dos custos de transação em ações e programas governamentais que “produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006). Nesta categoria, um artigo tratou de custos de transação envolvendo política de crédito; um analisou sob a ótica da política monetária; e o terceiro analisou o impacto em programas agroambientais (tabela 9).

Tabela 9 – Tópico “Políticas Públicas” – temas tratados nas publicações

<i>Políticas Públicas</i>	3
Política de crédito	1
Política monetária	1
Programas agroambientais	1

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados.

Por fim, a última categoria da lista é “Novas proposições teóricas para as organizações públicas”. Ela apresenta dois artigos que utilizam o conceito de custos de transação para desenvolverem novos modelos teóricos para a área pública. As proposições apresentadas referem-se especificamente aos temas Empreendedorismo na área pública e Governança judicial.

Considerações finais

Este estudo teve como objetivo identificar o perfil de pesquisa dos custos de transação nas organizações públicas. Foram analisadas 55 publicações sobre o assunto, encontradas após consultas nas bases de dados Web of Science, Scopus e SciELO, selecionando os termos “custos de transação” e “administração pública” no título, resumo e palavras-chave, aplicando a restrição de serem publicados em periódicos de língua inglesa entre 1970 e 2019. Para o desenvolvimento do perfil de pesquisa, os artigos encontrados na pesquisa foram lidos, estudados e classificados em categorias relacionadas ao tipo de texto, autoria, instituição, periódico, abordagem, tópicos estudados e subtemas. As informações dos artigos foram trabalhadas no software Microsoft Excel e, após o processamento, foram organizadas em tabelas e gráficos.

Através deste artigo, procurou-se responder as seguintes perguntas através do método *Research Profiling*: quando começaram as pesquisas sobre custos de transação nas organizações públicas? De que países e instituições vêm os artigos publicados? Quem são os autores que publicaram sobre o tema? Em quais periódicos obtiveram publicações? Quais são os principais tópicos estudados neste tema? Através da metodologia aplicada, a pesquisa identificou que:

- 1) o volume de artigos sobre custos de transação nas organizações públicas tem aumentado na última década (2010-2019), após consolidação teórica nas décadas de 1990 e 2000.
- 2) É baixo o volume de publicações científicas sobre o assunto no Brasil.
- 3) As instituições americanas tem sido as mais produtivas em publicações sobre o assunto, com destaque para *Florida State University*, *Cornell University* e *The Ohio State University*, que somadas publicaram 10 dos 55 artigos encontrados. Dentre instituições do Brasil, a Fundação Getúlio Vargas destacou-se, com dois artigos.
- 4) *Public Administration Review* foi o periódico que mais publicou sobre o tema, com 18% dos artigos identificados. Em seguida está a *Public Administration*, com 11%. Dentre os artigos brasileiros, todos foram publicados no mesmo periódico: a *Revista de Administração Pública*.
- 5) No exterior foi identificada uma maior disposição para aplicação de métodos quantitativos nas pesquisas da área, enquanto que no Brasil prevalecem os estudos de característica qualitativa.
- 6) Foram identificados seis tópicos de pesquisa, aqui apresentados em ordem decrescente de volume de publicações: 1) mecanismos de governança na oferta de serviços públicos; 2) estrutura orçamentária-legal das organizações públicas; 3) análise do ambiente institucional; 4) cooperação intergovernamental; 5) políticas públicas; e 6) novas proposições teóricas para as organizações públicas.

Nesse sentido, o artigo alcançou seu objetivo, uma vez que foi possível identificar o perfil bibliométrico do assunto no período analisado. Através do perfil traçado, pesquisadores podem entender como se dá a aplicação dos custos de transação nos processos das organizações públicas, e o conteúdo abordado proporciona a identificação de novos campos e oportunidades de estudos.

Dentre as publicações internacionais encontradas na pesquisa, foi identificado um maior foco no estudo dos mecanismos de governança (FERNANDEZ, 2007; HEFETZ et al, 2014) – em especial os modelos híbridos (WARNER & HEFETZ, 2008) – na oferta de serviços públicos. Estudos de caso sobre Parcerias Público-Privadas tiveram especial atenção dos pesquisadores (BIRNER & WITTMER, 2006; ANDREWS & ENTWISTLE, 2015; FIRMINO, 2018). A análise de ambiente institucional, ponto importante da nova economia institucional (WILLIAMSON, 1985), recebeu menos atenção, e a dinamicidade dos atores ambientais envolvidos carece de maior entendimento – especialmente para auxílio no processo decisório – o que pode ser observado pelo aparecimento de pesquisas mais recentes (PETERSEN et al, 2015; LUBELL et al, 2017).

Especialmente no Brasil, onde o Governo exerce intenso papel na sociedade e o volume de publicações é baixo, vislumbra-se um extenso campo de estudo. Há oportunidades de pesquisa, especialmente via abordagem quantitativa, para estudos sobre mecanismos de governança nas organizações públicas

brasileiras, nos moldes dos já desenvolvidos por pesquisadores de outros países (FERNANDEZ, 2007; HEFETZ & WARNER, 2012; HEFETZ et al, 2014). Nesta categoria de pesquisa, propõe-se: i) análises de custos de transação entre cenários, visando auxiliar a tomada de decisão administrativa entre ofertar, privatizar ou implantar regimes mistos na oferta de serviços públicos; ii) estudos de caso para analisar, sob a ótica dos custos de transação, o desempenho de instituições que ofertam serviços públicos.

Por fim, outro campo de oportunidade é aquele referente à estrutura orçamentária-legal das organizações públicas. Na contramão do entendimento geral de muitos países, onde prevalece uma política de descentralização de orçamento e contratos (PELLINI et al, 2011; BREZOVNIK et al, 2015), o Brasil permanece com uma estrutura centralizada de gestão pública. Aqui cabe a análise, sob a ótica dos custos de transação, do impacto desse engessamento na eficiência de tais organizações, e no nível de satisfação dos indivíduos.

Referências

- ALCHIAN, A. A.; DEMSETZ, H. Production, Information Costs, and Economic Organization. **The American Economic Review**, v. 62, n. 5, p. 777-795, 1972.
- ANDRADE, G. P. Funcionará a metagovernança? Um ensaio teórico à luz das abordagens de não mercado. In: Congresso de Administração, Sociedade e Inovação, n. XII, 2019, Palhoça/SC. **Anais**. Palhoça: Universidade Federal Fluminense, 2019.
- ANDREWS, R.; ENTWISTLE, T. Public-private partnerships, management capacity and public service efficiency. **Policy and politics**, v. 43, n. 3, 273-290, 2015.
- BARBOSA, C. P. Economia da Estratégia. In: ABDALLA et al (Org). **Administração Estratégica**. 1ª ed. São Paulo: Atlas; 2019, p. 199-219.
- BIRNER, R.; WITTMER, H. Better public sector governance through partnership with the private sector and civil society: The case of Guatemala's forest administration. **International Review of Administrative Sciences**, v. 72, n. 4, 459-472, 2016.
- BREZOVNIK, B., OPLOTNIK, Ž. J., VOJINOVIC, B. (De)centralization of public procurement at the local level in the EU. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, v. 2015, n. 46E, 37-52, 2015.
- CHADEGANI, A. et al. A Comparison between Two Main Academic Literature Collections: Web of Science and Scopus Databases. **Asian Social Science**, v. 9, n. 5, 1911-2025, 2013.
- CINTRA, P. R. A produção científica sobre docência no ensino superior: uma análise bibliométrica da SciELO Brasil. **Avaliação, Campinas**, v. 23, n. 2, p. 567-585, 2018.
- COASE, R. H. The Nature of firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.
- COASE, R. H. The problem of social cost. **The Journal of Law & Economics**, v. 3, p. 1-44, 1960.
- COASE, R. H. The New Institutional Economics. **American Economic Review**, v. 88, n. 2, p. 72-74, 1998.
- FAYOL, J. H. **Administration industrielle et générale**, Paris, H. Dunod et E. Pinat, 1916. Tradução de Irene de Bojano e Mário de Souza, 10.ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- FERNANDEZ, S. What works best when contracting for services? An analysis of contracting performance at the local level in the US. **Public Administration**, v. 85, n. 4, p. 1119-1141, 2007.
- FIANNI, R. Teoria dos Custos de Transação. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.) **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 171-181.

- GIBSON, E. Admitting a bad influence: Contracting the public service. **International Journal of Public Administration**, v. 27, n. 7, p. 481-490, 2004.
- HEFETZ, A.; WARNER, M. E. Contracting or public delivery? The importance of service, market, and management characteristics. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 2, p. 289-317, 2012.
- HEFETZ, A.; WARNER, M. E.; VIGODA-GADOT, E. Concurrent sourcing in the public sector: A strategy to manage contracting risk. **International Public Management Journal**, v. 17, n. 3, p. 365-386, 2014.
- LUBELL, M.; MEWHIRTER, J. M.; BERARDO, R.; SCHOLZ, J. T. Transaction Costs and the Perceived Effectiveness of Complex Institutional Systems. **Public Administration Review**, v. 77, n. 5, p. 668-680, 2017.
- MCLEAN, I. Fiscal federalism in Australia. **Public Administration**, v. 82, n. 1, p. 21-38, 2004.
- NOGUEIRA, R. N. ODELIUS, C. C. Aprendizagem: evolução no contexto das teorias organizacionais. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 5, n. 1, p. 3-18, jan./jun. 2015.
- NORTH, D. C. Institutional Change and American Economic Growth. **Cambridge University Press**, v. 31, n. 1, p. 118-125, 1971.
- NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- OSTROM, V.; OSTROM, E. A Behavioral Approach to the Study of Intergovernmental Relations. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 359, n. 1, p. 137-146, 1965.
- OSTROM, E. PARKS, R.; WHITAKER, G.; PERCY, S. The Public Service Production Process: A Framework for Analyzing Police Services. **Policy Studies Journal**, v. 7, p. 381-389, 1978.
- OSTROM, V.; OSTROM, E. Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 31, n. 2, p. 203-216, 1971.
- PELLINI, A., BACHTIAR, P. P., ALICIAS, M. D., HANG, N. T. T. Governance reforms in three Southeast Asian countries: The role of research-based evidence in promoting innovations. **Innovation and the Public Sector**, v. 16, p. 151-171, 2011.
- PETERSEN, O. H.; HOULBERG, K., CHRISTENSEN, L. R. Contracting Out Local Services: A Tale of Technical and Social Services. **Public Administration Review**, v. 75, n. 4, p. 560-570, 2015.
- REED, M. Teorização Organizacional: Um campo historicamente contestado. In: CLEGG, S.; NORD, W. **Handbook de Estudos Organizacionais**. 1ª ed. São Paulo, Atlas, 1999, p. 61-97.
- SMITH, A. **A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Londres, 1776. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de Literatura. **Sociologias**, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- TAYLOR, F. W. **Principles of Scientific Management**. New York: Harper & Row, 1911.
- VIEIRA, E., GOMES, J. A Comparison of Scopus and Web of Science for a typical university. **Scientometrics**, v. 81, n. 2, p. 587-600, 2009.
- WARNER, M. E.; HEFETZ, A. Managing markets for public service: The role of mixed public-private delivery of city services. **Public Administration Review**, v. 68, n. 1, p. 155-166, 2008.
- WHITESIDE, N. Regulating markets: The real costs of poly-centric administration under the national

health insurance scheme (1912-46). **Public Administration**, v. 75, n. 3, p. 467-485, 1997.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications**. Nova York: The Free Press, 1975.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. Nova York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. Transaction cost economics: How it works; Where it is headed. **Economist**, v. 146, n. 1, p. 23-58, 1998.

WILLIAMSON, O. E. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. **Journal of Economic Perspectives**, v. 16, n. 3, p. 171-195, 2002.

ZERBE JR, R. O; MCCURDY, H. E. The Failure of Market Failure. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 18, n. 4, p. 558-578, 1999.