

A FIRMA E SUAS ESTRATÉGIAS: UMA VISÃO A PARTIR DA ÓTICA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL¹

Ednilson Silva Felipe

Doutor em Economia, Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo

E-mail:ednilsonfelipe.ufes@gmail.com

Everaldo da Silva Felipe

Graduando em Administração de Empresas

E-mail: everaldfelipe@gmail.com

Resumo: o artigo apresenta alguns elementos que compõem as estratégias empresariais na ótica da Nova Economia Institucional. Neste sentido, o artigo indica como o aprendizado, as informações relevantes e as novas formas organizacionais aparecem favorecendo às firmas diante de uma mudança no arranjo institucional em que ela atua. Por outro lado, sugere, à tradição de Oliver Williamson, que as firmas também constroem estratégias políticas para influenciarem, a seu favor, os parâmetros institucionais com os quais ela precisa lidar.

Palavras-chave: estratégias empresariais, instituições, aprendizado, conhecimento, estratégias políticas

Abstract: the article presents some elements included on the business strategies from the perspective of the new institutional economics. In this sense, the article indicates how the learning, the relevant information and the new organizational forms can favor the firms when the institutional arrangement is changed. On the other hand, it suggests, by the tradition of Oliver Williamson, that the firms also build political strategies to influence, in their favor, the institutional parameters which they need to deal with.

Key words: business strategies, institutions, learning, knowledge, political strategies

JEL Classification: B25, D02, L21,

Introdução

A firma tem sido recorrente tema de estudos na teoria econômica. No último século, porém, as vertentes dominantes negligenciaram a necessidade de análise dos ambientes específicos onde elas se encontram; desconsideraram, em grande medida,

¹ Recebido em 10/05/2011. Liberado para publicação em 31/07/2012.

a diversidade de estratégias que empreendem e ainda não aprofundaram o entendimento a respeito dos diferentes modos de organização interna da firma. Contudo, é a diversidade de ambientes, de estratégias e de formas organizacionais que fortemente caracteriza uma economia de mercado. Na perspectiva neoclássica [e em algumas de suas variantes], que dominou durante boa parte do século passado a construção dos pilares de entendimento da teoria microeconômica, a firma é tomada como uma função de produção, como um receptáculo de tecnologias e incentivos pré-determinados que ela, isoladamente, não tem condições de alterar.

Essa visão, entretanto, tem mudado substancialmente. Na perspectiva institucionalista, a forma diferenciada de tratamento da firma deriva da influência que teve o texto “*The nature of the firm*”, de Ronald Coase (1937). Em um momento em que as teorias a respeito da firma estavam imersas na compreensão desta como um mero depositário de atividades tecnológicas de transformação (*função de produção*) e do mercado como um espaço abstrato onde as transações seriam coordenadas e completadas, Ronald Coase contribuiu significativamente para o enriquecimento de uma visão alternativa da firma e da relativização das funções regulatórias do mercado, que, na concepção do autor, deixa de ser visto como a instância de máxima coordenação onde se processam as transações econômicas.

A partir das questões levantadas por Coase, somados aos desenvolvimentos metodológicos posteriores, a Nova Economia Institucional – NEI propõe exatamente uma nova concepção da firma atuando em um regime de mercado, em que a sua interação com o arranjo institucional condiciona suas estratégias e suas possíveis trajetórias.

No arcabouço da Nova Economia Institucional, dentre as formas de tratamento da firma, se destacam: a) a Economia dos Custos de Transação – ECT; b) Teoria da Agência e c) Teoria dos Direitos de Propriedade.

No primeiro caso, os estudos tomam o conceito de *custos de transação* como ferramenta para analisar o comportamento, as transações e as estratégias das firmas². De forma geral, nessa perspectiva, as transações econômicas se dão a partir de formas de *governanças* diferentes, cada qual sendo escolhida conforme proporcione

² Sem uma pretensão de esgotar o conceito, os custos de transação podem ser definidos, numa visão geral, como sendo os custos que são necessários para colocar o mecanismo econômico e social em funcionamento (FURUBOTN E RICHTER, 1991) ou, numa visão mais específica, os custos de elaboração e negociação dos contratos, de mensuração e fiscalização dos direitos de propriedade e de monitoramento do desempenho de indivíduos e firmas e ainda os custos envolvidos na organização das atividades econômicas (WILLIAMSON, 1997).

menores custos de transação. No caso da firma, de forma particular, o foco recai sobre fatores que explicariam porque formas alternativas de organização interna da firma, de suas estratégias, além do tipo de negociações que empreendem, geram diferentes custos de transação.

Ainda nessa visão, são aprofundados os estudos sobre os *tradeoffs* entre as decisões de produção própria, de transações via mercado ou no estabelecimento de formas de governança intermediária entre firmas e mercados³. No caso da firma, sua decisão é pautada na ponderação entre os custos de transação envolvidos na decisão de acionar o mercado e os custos de transação ligados ao monitoramento interno das atividades dos trabalhadores, quando ela opta por produzir internamente o que precisa. Desta forma, a firma deve decidir produzir internamente sempre que esta decisão proporcionar uma redução nos custos de transação.

A Teoria da Agência⁴, por seu turno, se constitui numa outra vertente em que a perspectiva institucionalista tem avançado. Nesse caso, a teoria examina as possíveis configurações de incentivos e as formas contratuais pelas quais o Principal poderia induzir o Agente a se comportar conforme o seu interesse. Por isso, alguns a tomam como uma vertente da Teoria dos Contratos já que argumentam que essa perspectiva dispõe sobre as formas contratuais estabelecidas [ou sistemas de compensação] que poderiam afetar o comportamento do Agente, uma vez que suas ações não são facilmente observadas pelo Principal.

Já na perspectiva dos Direitos de Propriedade⁵, o foco recai sobre as decisões de alocação de recursos por parte dos agentes econômicos em relação à percepção que fazem da configuração dos direitos de propriedade envolvidos em uma transação específica. As transações, unidade de análise na perspectiva institucionalista, sempre envolvem direitos de propriedade e a clara definição destes é decisiva para a geração

³ “*Transaction cost joins aspects of law, economics and organization theory in an effort to deepen organizational insight and develop refutable implications. It approaches the study of firms, markets, and mixed modes as a unified subject in which the economizing of transaction cost is central. Organizational variety is explained by the fact that transactions differ in their attributes, which means that their governance needs vary*” (WILLIAMSON, 1986, p. 172).

⁴ De forma estrita, a Teoria da Agência não “nasce” como uma vertente da escola institucionalista. As formulações a este respeito estão ligadas ao processo histórico de separação entre a propriedade e a direção das firmas. As questões levantadas inicialmente estavam ligadas à ocorrência de assimetria de informação, a dificuldade do principal em monitorar o esforço e a qualidade do serviço prestado pelo agente. Posteriormente, foi sendo clara a convergência entre esses problemas e aqueles estudados pela Nova Economia Institucional. Assim, os termos e conceitos usados pela NEI foram, cumulativamente e facilmente sendo aplicados a essa abordagem da firma.

⁵ Principalmente desenvolvida a partir das contribuições fundamentais de Alchian e Demsetz (1972).

de ganhos mútuos e para maior efetividade dos termos contratados entre os agentes econômicos. Por outro lado, as firmas são vistas como uma resposta às externalidades da atividade econômica, dentro de uma dada estrutura de direitos de propriedade (MÉNARD, 2005).

Longe da idéia de que essas diferentes vertentes competem entre si, a construção dessas perspectivas, por si, indica o desenvolvimento de formas alternativas de lidar com o tema, ou seja, quanto ao modo de enxergar a firma na teoria econômica. Além disso, denota o ressurgimento de um interesse a respeito da natureza, da ação e da organização interna da firma e de suas transações. Não há, porém, nenhuma tendência de criação de uma teoria integrada da firma, mesmo se considerada apenas a vertente institucionalista. Pelo contrário, o que se chama “escola institucionalista”, mesmo em tema restrito como “a firma”, tem significado um ‘guarda chuva’ que tem abrigado várias diferentes formas no tratamento dessa unidade econômica.

Esse artigo tem a finalidade de apresentar os principais pontos relativos à teoria da firma sob a ótica institucionalista. Seu foco é baseado na contribuição da Nova Economia Institucional. A análise, num sentido mais estrito, centra-se nas formas de organização e nas estratégias da firma, entendidas a partir dos condicionantes a ela impostos pelo arranjo institucional mais imediato⁶. Neste

⁶ O termo aqui “arranjo institucional imediato” diz respeito à perspectiva mais ligada aos trabalhos de Oliver Williamson (1997 e 2000). Nele, faz-se uma distinção entre os arranjos institucionais que definem mais de perto o comportamento da firma, em contraposição às formas institucionais que definem o ambiente geral de funcionamento do sistema econômico, como aparece na perspectiva de Douglass North. De maneira geral, todas as escolas institucionalistas pressupõem uma economia de mercado, em que é possível estabelecer três níveis de análise sobre a influência das instituições. O primeiro corresponde à configuração do ambiente institucional, definido como o conjunto de “regras do jogo”, incluindo as regras econômicas, políticas, sociais, morais e legais que estabelecem os padrões de produção, distribuição e consumo no sistema econômico capitalista. Neste caso, observa-se a construção de um ambiente “macro-institucional” que configura, dá suporte (ou retarda) os padrões de desenvolvimento de países ou regiões. A principal vertente deste nível de análise é aquela influenciada pelos estudos de North (1990 e 2005). O segundo nível de análise se refere aos subsistemas de diferentes tipos de organizações e mercados, entendendo-se como a configuração institucional de organizações submetidas a determinados objetivos. Enquanto organizações, esse nível de análise trata dos arranjos de governança das firmas, de outras organizações *non-profits*, etc. e enquanto mercados, no processo e nas regras de interação entre produtores e consumidores e que, num caso ou outro, conformam estruturas de governança específicas para cada arranjo. Nesta direção estão os estudos de Oliver Williamson (1975, 1985, 1986 e 1997). Conforme Williamson (1997), as instituições ainda

prisma, a firma não somente tem suas estratégias influenciadas pelos arranjos institucionais específicos mas também cria, em alguns casos, posturas para alterar este arranjo a seu favor. Por outro lado, cada ferramenta de competição que utiliza pode ter sua importância aumentada ou diminuída, conforme as mudanças institucionais pelas quais passa o ambiente ou arranjo institucional onde ela está inserida.

Ainda que em menor grau, alguns apontamentos serão feitos através de outras vertentes alternativas de tratamento da firma, dentro ou fora da perspectiva institucionalista. Isto porque parte-se da idéia de que nenhuma teoria da firma, isoladamente, é capaz de dar conta da complexidade de sua atuação num ambiente que se transforma constantemente, não unicamente por conta das instituições, mas também por conta da mudança tecnológica e de comportamento dos agentes econômicos.

Vale dizer que a principal contribuição deste artigo está ligada à construção de uma visão acerca da firma enquanto agente ativo que não somente constrói estratégias comerciais, produtivas e tecnológicas mas também cria, a partir dos condicionantes do arranjo institucional, estratégias de adaptação organizativa [da produção e das transações] e de tentativas de influência no movimento dos arranjos institucionais, através da conquista de espaços de poder ou de acesso aos executores de política econômica.

O artigo está dividido em quatro partes, além desta introdução. A primeira apresenta, desde os primeiros questionamentos de Ronald Coase, a evolução do tratamento da firma na perspectiva institucionalista. Neste ponto, são exploradas principalmente as contribuições que convergem com o que expõe Oliver Williamson sem, contudo, pretender levantar um conceito único ou fechado de firma. A escolha dessas contribuições se justifica pelo fato de poderem facilmente convergir para o tema de estratégias empresariais na perspectiva institucionalista. A segunda parte envolve a discussão a respeito dos elementos que compõem as estratégias empresariais na perspectiva das escolas institucionalistas. Aqui, por uma questão de

podem ser tomadas num outro nível de análise: aquele que trata do comportamento do agente econômico. Este abrange os padrões, regras ou disposições comportamentais imputados aos indivíduos quando não inseridos nas organizações, nem se articulam em uma estrutura que os capacite a serem considerados parte do ambiente institucional ou nos arranjos de governança: ou seja, trata do agente econômico enquanto indivíduo e tomador de decisões.

convergência de termos, algumas citações serão feitas a outros teóricos que também tratam das estratégias das firmas. A terceira parte centra-se nos textos de Pablo Spiller e Sanny Liao, conquanto tratam dos instrumentos que as firmas [ou outros grupos de interesse] podem usar na tentativa de mudar ou influenciar na mudança institucional de forma convergente com seus interesses ou, no mínimo, que os mantenham no equilíbrio já estabelecido. A quarta e última parte apresenta os comentários finais seguido das referências.

1. A firma sob a ótica das escolas institucionalistas e as principais contribuições da Nova Economia Institucional - NEI

O desenvolvimento de uma teoria que permita identificar e caracterizar as diferentes formas alternativas de organização da firma e de suas transações e que indique as possibilidades de analisar e entender os *tradeoffs* entre esses modelos organizacionais e entre as diferentes formas de governança, constitui uma das maiores contribuições da Nova Economia Institucional – NEI à teoria econômica⁷.

Coube a Coase (1937) levantar uma formulação inicial do problema. Foram seus questionamentos que acabaram por resultar em uma nova ‘onda’ de estudos que procuravam [e ainda procuram] entender e conceituar a firma: “*having regard to the fact that if production is regulated by price movements, production could be carried on without any organization at all, well might we ask, why is there any organization?*” (p. 388).

As respostas e outras questões que daí derivam, ao invés de conduzirem a uma visão terminada da firma, levaram, ao contrário, a reações diversas, sem qualquer indicativo de convergência teórica entre os que tratam do tema. De fato, à exceção da teoria neoclássica, o conceito de firma ainda é algo ainda em aberto nas outras vertentes teóricas, embora haja alguns elementos definidores que estão presentes em todas as versões alternativas. Essa discussão é importante porque a

⁷ Embora seja comum, não se fará aqui uma distinção aprofundada entre a Nova Economia Institucional - NEI, por um lado, e a Economia dos Custos de Transação – ECT, por outro. A razão é que, de forma geral, a ECT é apresentada como uma das vertentes da NEI e que se dedica especificamente ao estudo dos arranjos institucional ou das estruturas de governança – numa abordagem microeconômica – como formas alternativas de implementar as transações econômicas. Como aqui o texto envolve essa perspectiva sem contudo ficar restrita a ela, na maioria das vezes as citações serão feitas a NEI e não mais estritamente as suas vertentes internas.

defesa de uma ou outra forma de organização interna e das estratégias das firmas depende significativamente de qual conceito de firma se está usando.

O próprio Coase argumenta que a busca de respostas para a questão da firma reside em descobrir por qual motivo ela emerge numa economia capitalista. Em seu argumento, Coase (1937, p. 393) sustenta que a firma seria uma alternativa (mas não a única) de alocação de recursos e de coordenação das atividades econômicas em relação ao mercado.

O estado atual e recente das questões levantadas por Coase (1937) é fruto cumulativo de contribuição de vários autores – e de diferentes correntes econômicas - que, a partir da década de 1970, voltaram-se para o estudo da firma considerando os pontos levantados em *The nature of the firm*.

Já em 1971, Williamson explicitava a relação entre os custos de transação e as formas organizacionais da firma [não necessariamente por integração vertical]. As falhas de mercado levariam a maiores custos de transação do que aqueles incorridos internamente à firma. Esse posicionamento é ratificado por Ménard em 1997 (p. 30), quando diz que “*transaction costs have substantial consequences for how formal organizations are structured, which forms of task interdependence they develop, what incentives and control devices they implement, and what type of internal government they install*” e também em 2005 (p. 287): “*when the cost of using the price system becomes too high, the organization of activities under a central command may become advantageous*”.

Nas palavras de Williamson, em 1971 (p.114), “What are referred to here as market failures are failures only in the limited sense that they involve transaction costs that can be attenuated by substituting internal organization for market exchange”.

Neste texto de 1971, Williamson também traz a questão da integração vertical como alternativa à construção de contratos que, incompletos por natureza, teriam limitada capacidade de atenuar as complexidades que derivam das transações via mercado. Nesse caso, a firma estabeleceria um arranjo de contratos internos [e também externos] que estabeleceria as relações de hierarquia e comando entre os trabalhadores replicando, internamente, a governança de transações contratuais que também ela mantém com os fornecedores, concorrentes ou cooperados. Essa

perspectiva é reforçada por Alchian e Demsetz (1972) que, à luz da contribuição de Coase (1937), interpretam a firma como *nexus* de contratos⁸.

Arrow (1970, p. 224) vai definir a firma como um conjunto de indivíduos associados que buscam os mesmos objetivos: “*a group of individuals seeking to achieve some common goals, or, in different languages, to maximize an objective function*”. Em 1974, Arrow, com *Limits of organization*, vai argumentar que as firmas podem ser vistas como meios de se obter benefícios advindos de uma ação coletiva, dada uma falha no sistema de preços (AZEVEDO, 1996, p. 17). A idéia é que no mercado, os problemas derivados da assimetria da informação são maiores do que acontece com a firma. Dado um maior controle das transações [oriundo do poder de comando hierárquico] e uma menor assimetria interna de informações, há possibilidades maiores, na firma, de reduzir os custos relacionados à coordenação das ações dos agentes econômicos e de suas transações.

Contudo, é com *Markets and Hierarchies* (Williamson, 1975) que o debate a respeito da firma nessa perspectiva passa a ser colocado definitivamente de volta na teoria econômica. Em *Markets and Hierarchies*, Williamson

“assembled diverse elements (including his previous contributions) into a coherent framework that linked transaction cost, contractual arrangements, and modes of organizations, thus providing a model that remains at the core of the micro-analytical branch of NIE” (MÉNARD, 2005, p. 283).

Embora geralmente trabalhando em um outro nível pelos quais as instituições interferem no comportamento da firma, não deixam de ser importantes as contribuições de North quanto à sua natureza e formas de atuação das firmas (1990). Para North (1990), as organizações são definidas como atores (*players*) que estão jogando as regras do jogo, determinadas e definidas pela matriz institucional a que estão submetidos.

⁸ Em si, a abordagem de Williamson a respeito da firma não deixa de ser ‘contratualista’. WILLIAMSON (2002, p. 12) apresenta uma concepção da firma inspirada em Commons e Coase: “*The contract / private ordering / governance (hereafter governance) approach maintains that “this structure” [the firm] arises mainly in the service of economizing on transaction costs. Note in this connection that the firm as governance structure is a comparative contractual construction. The firm is conceived not as a stand-alone entity but is always to be compared with alternative modes of governance. (...) The governance approach appeals to law and organization in naming incentive intensity, administrative control, and contract law regime as three critical attributes*”.

Organizations include political bodies (political parties, the Senate, a city council, a regulatory agency), economic bodies (firms, trade unions, family farms, cooperatives), social bodies (churches, clubs, athletic associations), and educational bodies (schools, universities, vocational training centers). They are groups of individuals bound by some common purpose to achieve objectives (NORTH, 1990, p.5).

As firmas [um tipo específico de organização], nessa visão, se constituem em associações formais, compostas por indivíduos unidos por um objetivo comum: “*organizations consist of groups of individuals bound together by some common objective. Firms, trade unions, cooperatives are example of economic organization*” (NORTH, 2005, p. 60). Pode-se dizer que, semelhantemente às organizações, as firmas são criadas e modificadas conforme surjam ou são restringidas as oportunidades institucionais, que se dão exatamente pelo movimento ininterrupto de transformação das instituições. Para North (2005, p. 60) “*the opportunities provided by the institutional matrix determine the kinds of organizations that will come to existence*” ou ainda (p. 61): “*the organizations that come into existence will reflect the pay-off structure. More than that, the direction of their investment in skills and knowledge will equally reflect the underlying incentive structure*”.

Deduz-se daí que as mudanças na forma de organização interna da firma [ou mesmo o seu surgimento] podem ser motivadas ou derivam da percepção dos atores de auferir, com o novo modo organizativo, ganhos diferenciados decorrentes de uma mudança no arranjo institucional. As diferentes formas de organização das firmas e os seus padrões de movimento e transformações, portanto, podem ser considerados produtos da estrutura e da mudança institucional. Isso quer dizer que, conforme vão evoluindo, as instituições são responsáveis pelas alterações nas firmas. Contudo, uma vez que as firmas evoluem, também tendem a influenciar no conjunto de regras institucionais que vigoram e que irão vigorar, ainda que essa influência, na maioria dos casos, seja apenas marginal.

De forma consolidada, a NEI toma a firma como uma estrutura primária de governança e de coordenação. Formalmente, a firma

“is an institutional arrangement designed to make possible the conscious and deliberate coordination of activities within identifiable boundaries, in which members associate on a regular basis through a set of implicit and explicit agreements, commit themselves to collective actions for the purpose of creating or allocating resources and capabilities by a combination of command and cooperation” (MÉNARD, 1995, p.175).

De outra forma, a firma é apresentada como uma complexa combinação de suas dimensões legal, econômica, tecnológica e social.

“As a legal entity, it operates and is liable as one single agent when it comes to the transfer of rights. As an economic device, it relies on a complex set of contractual arrangements coordinated by a hierarchy. And as a social unit, it defines a space in which motivations go far beyond monetary incentives” (MÉNARD, 2005, p. 287).

Mais que isso, as firmas podem ser interpretadas como um elemento institucional que permite a coordenação das atividades econômicas de maneira consciente e deliberada, fundamentalmente através de acordos tácitos ou explícitos, em que os indivíduos que as constituem se comprometem a dedicar tempo e esforço, numa combinação interna de comando e cooperação. Ou seja, pode-se dizer que as firmas são uma estrutura de governança específica para coordenar as atividades realizadas pelos indivíduos que a ela pertencem, baseada em acordos formais e voluntários.

Por esse enfoque, a firma deixa de ser representada pelos principais aspectos de racionalidade substantiva e comportamentos *standards* presentes na conceituação neoclássica e, *nessa* perspectiva, assume uma dimensão que a privilegia como uma instância de coordenação e configuração dos esforços produtivos e transacionais.

Essa coordenação, no entanto, não acontece em ambientes plenamente estáveis ou em constante equilíbrio. Pelo contrário, acontece onde em um ambiente onde a evolução institucional é constante. Em função disso, como se verá adiante, a firma, ao mesmo tempo em que continua a coordenação de seu processo produtivo, se engaja na procura de uma estrutura interna que seja apropriada para o tipo de transação que tenha de enfrentar. Diz-se, assim, que é um processo de busca constante pelas formas organizacionais e pelos modos de transacionar que sejam mais eficientes.

A busca da eficiência organizacional, porém, tem também outras dimensões. Em primeiro lugar, vai depender das capacitações que a firma constrói no sentido de interpretar os sinais advindos da mudança institucional. É o que indica Loasby quando diz que *“organizational efficiency requires specialization of skills and routines, and this specialization entails the learning of particular cues and*

responses – a particular framework for interpreting events (LOASBY, 1986, p. 50). Em segundo lugar, seu alcance vai depender grandemente da sua capacidade de implementar uma sistemática de trabalho que faça com que seu corpo constitutivo engendre uma performance significativamente superior ao que é determinado pelo contrato de trabalho. São esses elementos que lhe darão importantes vantagens competitivas.

1.2. Estratégias das firmas na ótica institucionalista

Na perspectiva da NEI, os processos econômicos de concorrência e estratégia empresarial não podem ser analisados a partir do equilíbrio. Pelo contrário, tais elementos precisam ser enxergados através dos condicionantes históricos que balizam o ambiente institucional (a nível de sistema econômico) e o arranjo institucional (a nível da indústria, de um conjunto de empresas ou de setores). Desta forma, dadas as limitações decorrentes da incerteza, da racionalidade limitada e da incompletude dos contratos, a firma não atua no sentido de maximização de lucros, mas fazendo escolhas que, a seu ver, parecem ser os de maior resultado em termos de satisfação⁹. Como indica Armen Alchian (1950, p. 211), “*in a world of uncertainty, no one knows the correct answer to the problems we confront and no one can, in effect, maximize profits*”.

Os processos históricos e as mudanças institucionais deles resultantes tanto podem alterar [e em alguns casos tornar inviáveis] os parâmetros de escolhas que fizeram as firmas, como também podem destruir os cenários esperados por elas, de forma a levar os resultados para valores contrários ou distantes do que previa a sua estratégia inicial. Dentro dessa abordagem, nem o funcionamento do sistema econômico e nem das empresas estão baseados na construção de fórmulas de consistência lógica, que trilhem rumo à eficiência paretiana. São os processos históricos que condicionam tanto os arranjos institucionais quanto as possibilidades de ação das firmas nesse ambiente.

É North (2005, p. 18) que vai argumentar que

⁹ Isto é: os agentes sofrem de limitações em sua capacidade cognitiva quando comparado com a complexidade do ambiente em que se encontram e não têm condições de analisar todas as alternativas (e conseqüências) possíveis e passam a adotar uma estratégia de “*satisficing*” e não de otimização, isto é, buscando soluções que sejam “boas suficientemente” dentro de critérios limitados de escolha (SIMON, 1979).

“Historically, institutional change as altered the pay-off to cooperative activity (the legal enforcement of contracts, for example), increased the incentive to invent and innovate (patent laws), altered the pay-off to investing in human capital (the development of institutions to integrate the distributed knowledge of complex economies), and lowered transaction cost in markets (the creation of a judicial system that lowers the cost of contract enforcement).”

Desta forma, a análise das estratégias e de seus componentes por parte da firma constitui importantes elementos de reflexão na Nova Economia Institucional e não está desassociada do contexto histórico. É claro, então, que esses elementos (evolução institucional e história) têm efeitos diretos no desenho estratégico das firmas.

1.3. Elementos das estratégias

A – Novas formas organizacionais e transacionais

Inicialmente, a NEI deu peso desproporcional ao tratamento da verticalização como forma de organização interna da firma em contraponto às incertezas das transações via mercado. A idéia básica e dominante era de que a existência de custos de transação, aliada à possibilidade de enfrentar contratos incompletos – e daí o risco de comportamentos oportunistas – faria com que as firmas pudessem decidir por evitar os mercados, recorrendo a formas mais hierarquizadas de organização da produção (WILLIAMSON, 1995). A verticalização, sugeria a NEI, era a forma indicada quando os custos de transação via mercado fossem proibitivos. Como indica Ménard (2005, p. 294), *“having focused on integration as an alternative to markets, NEI initially paid little attention to other modes of organizations, which were considered unstable and transitory”* (MÉNARD, 2005, p. 294).

O tratamento mais recente das formas alternativas ao mercado considera outras possibilidades que não a integração vertical. A idéia é que uma das inovações introduzidas no sistema econômico por agentes, como ferramenta de competitividade, é a introdução de novos tipos de organização interna das firmas, o que envolve, também, novos formatos transacionais e novas formas mais eficientes de processamento de informações, de transação e de elaboração de contratos.

Em quaisquer desses casos, o conceito de inovação é restrito. Ele está associado à manipulação de uma variável informacional relevante e que não esteja

facilmente disponível para os concorrentes. Isto porque a introdução de novos formatos da organização interna da firma, de novas formas de transação ou de novos parâmetros para a elaboração de contratos pressupõe, por parte da firma, o acúmulo de novas informações relevantes assimetricamente em relação à terceiros ou um novo tratamento diferenciado em relação às informações já existentes. As novas formas contratuais seriam relevantes, diga-se, acompanhadas também de alterações na organização da firma e de suas transações.

Assim, os formatos organizacionais [e também as estruturas de governança] são resultados da busca pela eficiência e competitividade dadas, principalmente, pela minimização dos custos de transação. Por extensão, a forma pelas quais as atividades econômicas da firma são organizadas e coordenadas deriva da estratégia empresarial de se adequar e de obter melhor resultado possível em um ambiente institucional específico (WILLIAMSON, 2000). Defende-se, também, que a escolha da organização da firma não é uma decisão alheia ao ambiente institucional. Se este muda, novas formas de organização e atuação da firma – e da indústria – terão que ser necessariamente implantadas, sob pena de um comportamento ineficiente no novo ambiente em que ela tem de concorrer.

Depreende-se daí que em um ambiente competitivo as firmas irão adotar [ou irão procurar adotar] um modo de organização interna e de relações transacionais comparativamente melhor e mais bem alinhados aos novos atributos [econômicos, jurídicos, sociais, etc.] envolvidos nas transações que ela precisa realizar. Por conseqüência, pode-se afirmar que o tipo de escolha, pelas firmas, de determinadas formas organizacionais e transacionais é um dos elementos fundamentais de sua estratégia e são essas escolhas que orientariam as melhores e mais eficientes formas de atuação em um meio marcado pela racionalidade limitada, pelo oportunismo e pela incerteza. A diversidade e heterogeneidade entre firmas poderiam ser explicadas, em parte, a partir da existência de capacidade diferenciada de realinhar a sua forma de atuação para lidar com os custos de transação, que tendem a ser maiores e mais significativos em momentos de mudança institucional (LANGLOIS, 1997).

Ainda vale a proposição aqui de que as firmas e organizações podem ser surpreendidas e terem que lidar com custos não previstos, envolvidos nas transações. Em parte, essas surpresas também podem interferir na forma de coordenação da produção (inclusive das escolhas organizacionais e inclusive tecnológicas) e das transações, podendo fazer emergir formas mais horizontais, em que as empresas

teriam intensas ligações com os mercados, não desprezando as outras formas híbridas¹⁰.

Assim, a NEI consegue desenvolver uma explicação para a existência de formas alternativas de transações da firma, assim também como elementos para entender as suas configurações internas. É o mesmo que dizer que a existência e o montante dos custos de transação que as empresas precisam enfrentar podem explicar os modelos transacionais e organizacionais das firmas.

B – Cooperação *interfirmas*

Embora a cooperação *interfirmas* seja um tema pouco tratado na literatura institucionalista (MÉNARD, 2005)¹¹, a combinação de seus elementos de teorização sugere que nenhuma firma terá condições de prosseguir indefinidamente sem, em maior ou menor grau, estabelecer relações de cooperação.

Na visão de Williamson (em *Market and Hierarchies*), a cooperação é importante porque, dentre outras coisas, cria um ambiente crucial e favorável para a busca da eficiência, de forma que esta alcance um nível tal que a firma dificilmente teria condições de empreender sozinha. Nas palavras de Ménard (2005, p. 292) [que sustenta uma visão um pouco diferente disso]: “*I understand cooperation as the willingness of agents to pool resources even when they cannot assess ex-ante the benefits expected or if there are benefits at all to be expected in doing so*”. Por essa visão, a cooperação pode envolver algum tipo de confiança prévia necessária, dada a impossibilidade de prever *ex-ante* se os resultados serão proveitosos ou não.

Ainda segundo Williamson (1996), a cooperação é inerente ao funcionamento de uma economia de mercado e acontece de forma sistemática, embora em formatos, objetivos e graus bastante diferenciados. Sua recorrência se dá porque a cooperação é

¹⁰ Formas híbridas podem ser entendidas como sendo tipos de organização que combinam elementos típicos das relações com o mercado, mas que combinam estruturas de gestão que apresentam relações não mercantis. Williamson (1995) destaca a dificuldade que a teoria econômica tem em tratar deste tipo de estrutura de gestão, que só pode ser bem compreendida à partir da ótica dos custos de transação: um tipo de organização econômica não mercantil mas que mantém, em moldes diferentes das firmas, negociações importantes com o mercado.

¹¹ De uma maneira mais sistematizada, a cooperação na perspectiva da NEI ou da ECT está mais ligada ao desenvolvimento de modelos cooperativos dentro da Teoria dos Jogos. Para os fins desta tese, esta não será a vertente mais enfatizada aqui.

um elemento importante para a aquisição de competências e capacitação e também porque é capaz de estreitar os laços possíveis de confiança. A razão é que um acordo de cooperação que leve a realização conjunta de investimentos específicos, por exemplo, deve ter como consequência a afirmação de um compromisso confiável entre as partes que assim se beneficiam da continuidade da relação, já que cada parte se compromete economicamente com um objetivo comum.

A sua efetividade e eficácia, entretanto, vai depender de como as instituições criam mecanismos de *enforcement* no sentido de induzir um comportamento que seja compatível com os termos elaborados na cooperação [e no contrato] e, por outro lado, que restrinja aquele tipo de comportamento gerador de incertezas (como o oportunismo, *free rider* e risco moral, por exemplo).

Vale dizer que é importante a criação de uma “atmosfera de cooperação”, já que desta ambientação pode aparecer vantagens que são cruciais para a atuação da firma. São elas: (a) economias de escala na aquisição de informações relevantes; (b) distribuição dos riscos, face às contingências não antecipadas; (c) mitigação do risco moral e da seleção adversa e (d) aumento da produtividade.

Na perspectiva da NEI, a cooperação é vista como a possibilidade de os agentes econômicos realocarem e aplicarem, em decisão conjunta, recursos necessários a projetos que, se levados a cabo isoladamente, acabariam por proporcionar um nível menor de benefícios esperados¹². Essa visão a respeito da cooperação difere, em grau e natureza, em relação a abordagem da estrutura de governança em forma híbrida. Isto porque, no caso de forma híbrida, sua emergência se dá a partir da percepção de que nem a firma e nem o mercado são hábeis para lidar adequadamente com as incertezas ou com a complexidade de determinadas transações.

Nesse caso, *formas híbridas* definem uma visão e conceito mais profundo já que é este tipo de forma alternativa, segundo a NEI que pode ser importante em

¹² Na visão de Alchian e Demsetz (1972, p. 780), para os quais a firma é um nexus de contratos, “*the firm is not an output-generating ‘black box’, but a contractually related collection of resources of various cooperative owners*”. Nessa visão, a firma é composta por agentes autônomos com recursos próprios que percebem os ganhos ação coletiva, coordenada, voltadas para a produção em um modelo que não se pode medir a proporção da produção individual.

conseguir formatar uma estrutura de incentivos e de *enforcement* que as firmas e/ou o mercado não são capazes de desenhar (MÉNARD, 2005)¹³.

No caso da cooperação, o mercado e a firma não são alternativas excludentes. A questão é que as firmas cooperadas permanecem autônomas, apesar de ajustarem e decidirem juntas a respeito de investimentos específicos e com o sistema de preços contribuindo [ainda que marginalmente] no estabelecimento dos termos de cooperação entre elas, sendo assim, um parâmetro importante para a decisão de alocação [conjunta] de tais recursos e investimentos.

A cooperação, na NEI, também apresenta custos que não podem ser desconsiderados: (a) a possibilidade de *free riding*; (b) a necessidade de decisões coletivas, que podem diminuir as vantagens do comando e (c) podem significar incentivo à colusão. Nesses casos, a cooperação pode resultar em diminuição da eficiência de funcionamento do sistema econômico [ou de setores destes] levando, inclusive, a maiores possibilidades de existência de comportamento oportunista e de incertezas, o que resultaria no aumento significativo dos custos de transação.

Há de se dizer, por fim, que a cooperação não pressupõe que as firmas [ou os agentes econômicos, de forma geral] estejam em igualdade de condições e com informações, competências ou poder de decisão simetricamente distribuídos. Embora principalmente em Williamson (1985, 1996, 1997) essa não seja uma preocupação, é importante alguma reflexão sobre este tema.

Num processo de cooperação interfirmas, uma das partes, em ocasiões específicas [ou durante o período de cooperação] podem usar dos benefícios da distribuição assimétrica de elementos-chaves ao seu favor e assumirem a prerrogativa de determinar o conjunto de escolhas disponíveis às outras partes ou, por influência ou por comando, fazer com que a escolha tomada seja convergente com as deliberações de suas próprias regras ou objetivos (DOSI, 1995). Isto não quer significar, necessariamente, que os ganhos irão todos exclusivamente para quem assim age. A questão é que neste caso, embora em regime de cooperação a firma com

¹³ Não se quer dizer aqui que a forma híbrida também não possa ser uma forma de cooperação. Porém, pode-se argumentar que pela existência de duas dimensões da cooperação: uma na forma em que os agentes ainda encontram na firma ou no mercado o elemento mais indicado para a coordenação e outro em que essas formas de governança não podem dar conta das incertezas envolvidas. Nesse caso, a cooperação pode surgir em forma híbrida.

dotações assimétricas favoráveis continua exercendo um importante nível de controle e as vezes de comando na condução das atividades econômicas.

C - Informações relevantes

No universo marcado pela assimetria de informações [ou mesmo pela inexistência delas], uma das formas de capacitação estratégica da firma está relacionada à busca, processamento e uso de informações relevantes, que lhe possa render algum tipo de prerrogativa e de tratamento diferenciado nas transações e que podem envolver assimetria de poder de negociação diante dos demais concorrentes ou mesmo com cooperados.

De acordo com Williamson (1975), Aoki (1986) e Demsetz (1988), os diferentes modos internos de organização da firma permitem ganhos também diferenciados no processamento de informações relevantes. A idéia aqui é que há ganhos significativos quando a firma se organiza eficientemente para o processamento de informações relevantes. Formas diferenciadas de se organizar para isso poderão levar a interpretações divergentes a respeito de um mesmo conjunto de informações que sejam importantes estrategicamente para as firmas da indústria ou do setor específico.

Esses ganhos diferenciados derivam de alguns pontos importantes. Em primeiro lugar, porque as firmas com acesso a informações relevantes podem desenvolver rotinas de alta performance, ou seja, voltadas ao aproveitamento eficiente e maior possível dessas informações; em segundo lugar, podem desenvolver uma cultura organizacional em que haja maior interação e possibilidades de fluxos de conhecimento entre seu quadro constitutivo; em terceiro, o foco em informações relevantes reduz os custos voltados à circulação de informações simples e de pouco valor; e, por fim, em quarto lugar, a combinação de recursos humanos bem selecionados e informações de alta performance coloca a firma numa posição diferenciada diante das incontinências e das mudanças abruptas no arranjo institucional com as quais precisa lidar. Neste sentido, a firma adquire uma capacidade superior de entender [e agir sobre] os sinais provenientes do mercado mesmo em um mundo de informações incompletas.

A conseqüência somada desses elementos anteriores é que força-se a criação de um tipo de especialização em processamento de informações importantes. Essa

especialização tanto reduz os custos de transação como coloca a firma em posição assimétrica superior aos concorrentes no mercado.

Os custos de transação ligados à aquisição de informação, por sua vez, importam e são, na maioria das vezes, bastante significativos, dada a própria natureza da informação. A informação se caracteriza pela não exclusividade e não rivalidade, o que lhe faz aproximar do conceito de bem público. Por outro lado, também apresenta um caráter cumulativo, o que implica dizer que seus rendimentos marginais são sempre positivos. Desta forma, cumulatividade, não exclusividade e não rivalidade dão à informação o atributo de indivisibilidade, o que transforma de maneira importante a natureza de sua apropriabilidade. Vale dizer: não pode haver mecanismos de controle pleno de suas externalidades positivas, o que pode levar os agentes a um tipo de comportamento oportunista em relação ao acesso às informações relevantes. Ou seja, dada a imaterialidade da informação, os tipos de transações que a envolvem estão sujeitos a oportunismos, racionalidade limitada e falhas de mercados mais significativas do que o que pode acontecer em relação aos bens materiais.

D - Aprendizado

Na abordagem da NEI, o aprendizado é necessário à empresa e aos agentes econômicos uma vez que existe um hiato entre a capacidade [cognitiva ou de competência] dos agentes econômicos e a complexidade das decisões a serem tomadas ou dos problemas que precisam enfrentar (NORTH, 2005).

Este aprendizado é o resultado de um processo dinâmico que envolve a seleção, omissão, consideração ou desconsideração e a organização de detalhes captados da realidade, de forma a construir uma visão que seja coerente com os objetivos e metas que a empresa [ou o indivíduo] pretende perseguir. Nesse processo, podem ocorrer alguns tipos de ‘perturbação randômica’ que signifique a introdução espontânea de trajetórias variadas entre a empresa ou agentes econômicos. É, nesse caso, como defende Shackle (1961): é preciso assumir que os agentes econômicos são criativos e eles podem construir diferentes cenários futuros e conduzirem seus processos de aprendizado a partir de tais expectativas.

Vale observar, entretanto, que o processo de aprendizado é cumulativo, mas não é nem linear e nem automático. Pelo contrário, alguns agentes econômicos [indivíduos ou empresas] podem entrar em situações de *lock-in*, presos em estruturas

que são anteriores a um processo de mudança institucional e mesmo que lhes seja possível sobreviver, os níveis de eficiência e de crescimento não podem ser sustentados no longo prazo.

Uma outra lógica de entendimento da importância do aprendizado na perspectiva da NEI está ligada aos custos de transação: “Such costs are reduced when firms make investments in highly specialized physical facilities and in human skills based on specialized learning” (CHANDLER, 1992, P. 489). Ou seja, esses custos podem ser reduzidos, não unicamente pela escolha da governança das transações e pelos modelos de contrato, mas também quando as firmas fazem investimentos específicos na construção de competências e em formas especializadas de aprendizado. Dentro dessa abordagem, habilidades, competências e aprendizado ganham significância e os processos de decisão das firmas de produzir internamente ou transacionar pelo mercado. Como indica Foss (1996, p. 18), a construção de competências é importante porque permite às firmas “more efficiently coordinate collective learning processes than market organization is able to”. Williamson (1999, p. 18) também vai argumentar que o aprendizado, fruto das experiências anteriores, é crucial para os ganhos da firma:

“Transaction cost economics assumes that economic actors have the capacity to look ahead and recognize contractual hazards and investment opportunities. Often, however, the requisite recognition will come as a product of experience. Whether positive or negative, the basic proposition is that, once the relevant features have been disclosed, the firm will react to such knowledge by taking actions that mitigate future hazards and more fully realize future gains. Learning through experience— by discovering more about the environment and suppliers and rivalry, after which appropriate adaptations are worked out—is more ambitious than merely trial-and-error learning but is less ambitious than the idea of farsighted contracting.”

Assim, de forma geral, a idéia aqui defendida, é que as firmas constroem estratégias e planos. Sua consistência e eficiência, entretanto, só podem ser consolidadas depois de um processo de aprendizado e de construção de competências as diferencie das concorrentes.

1.4. Estratégias empresariais na perspectiva da NEI¹⁴

Na perspectiva da NEI, pode-se colocar que as empresas são tão mais competitivas quanto melhor exploram as vantagens contingentes dos arranjos institucionais imediatos. Neste sentido, as empresas descobrem (e não necessariamente criam) oportunidades e inovam em suas formas organizacionais, nos tipos de transações e nas formas contratuais, de modo a se diferenciar das demais, operando com custos de transação de longo prazo mais baixos. A estratégia competitiva, neste caso, é resultante de observações que fazem, de forma com que captam as sinalizações dos arranjos institucionais e age de acordo com eles¹⁵.

O papel do ambiente institucional, tomado como uma fonte de incerteza externa à firma, influencia decisivamente suas escolhas e estratégias (NORTH, 1990 e WILLIAMSON, 1996). O argumento é que uma alteração no arranjo institucional pode alterar significativamente a estrutura de incentivos vigentes, e, por conseqüência, altera, também, os elementos estratégicos das firmas, ou de suas formas de transação com cooperadas ou concorrentes. Ou seja, uma alteração no ambiente ou no arranjo institucional pode significar perdas ou ganhos tanto nos ativos tangíveis quanto intangíveis das firmas.

Uma mudança não antecipada nos parâmetros do arranjo institucional vai implicar imediatamente em modificações das transações existentes, revisão dos

¹⁴ Na perspectiva da NEI, e mais especificamente na ECT, a estratégia está ligada às ações que levariam a firma, em comparação com os concorrentes, a operar com custos de transação mais baixos. Metodologicamente, o critério de sobrevivência de longo prazo da firma é unidimensional: encontrar um modelo de eficiência que culmine em transações que tenham custos reduzidos, comparativamente às outras formas de governança. Por essa visão, algumas críticas precisam ser levantadas. Para Dosi (1995), pelo menos outros critérios precisariam ser colocados, além dos custos de transação: (a) distribuição de autoridade e poder; (b) estruturas de incentivos bem determinadas e coerentes; (c) estrutura de fluxos de informações e (d) distribuição dinâmica e cumulativa de conhecimento e competências. Neste caso, é, segundo Dosi, mais coerente admitir que é a combinação adequada desses elementos que indicariam a capacidade de sobrevivência da firma no longo prazo. Em defesa da NEI/ECT, vale a pena dizer que sua hipótese é que todos esses critérios [seu alinhamento ou não] convergem para o modo pelas quais as transações se darão. É como dizer que todos esses critérios 'desembocam' nas transações. Como são elas a unidade de análise, os elementos anteriores lhes aparecem implícitos, por hipótese.

¹⁵ Conforme North (2005, p. 06), "*institutions change, usually incrementally, as political and economics entrepreneurs perceive new opportunities or react to new threats, affecting their well-being*".

contratos e modificação na forma organizacional da firma. Em suma, podem ser necessárias outras estratégias ou outra forma de atuação.

“Competitions forces organizations to continually invest in skills and knowledge to survive. The kinds of skills and knowledge individuals and their organizations acquire will shape evolving perceptions about opportunities and hence choices that will incrementally alter institutions. The institutional framework provides the incentives that dictate the kinds of skills and knowledge perceived to have maximum pay-off” (NORTH, 2005, p. 59)

A questão, como aponta North (2005), é que as firmas têm diferentes interpretações a respeito dessa mudança [tanto pelo fenômeno da incerteza quanto da racionalidade limitada], o que levará a posturas e a estratégias diferentes, sendo este, então, um elemento para a explicação da diversidade de estratégias empresariais.

Contudo, a existência de rotinas e estruturas já estabelecidas e os mecanismos já definidos de interpretação dos sinais externos podem prejudicar a ação de colocar em marcha aquelas mudanças necessárias no novo ambiente. Como bem indica Loasby (1986, p. 55), *“the more tightly structured, the more efficient in a conventional sense, the more severe is the problem of change”*.

A percepção da necessidade de mudança estratégica não a torna, por outro lado, facilmente aceitável e nem automática. Pelo contrário, as mudanças, nestes casos, também envolvem alteração na estrutura de incentivos internos à firma, levando à possibilidade de geração de grupos de resistência. Por consequência, não existe razão para pensar que todas as firmas [ou mesmo uma indústria] irão conseguir promover as adaptações técnicas e estratégicas necessárias. Isto equivale dizer que a estrutura de ação estratégica da firma é *path dependence*¹⁶. As razões seriam, conforme David (1992, p. 09):

“First, they incorporate shared conventions and mutually consistent expectations grounded in 'shared historical experiences and conscious

¹⁶ É preciso dizer que as rotinas das firmas também são *path dependence* e podem dificultar o processo de mudança. À luz das contribuições de Richard Nelson e Sidney Winter, Foss (1997, p. 22), vai dizer que *“Routines are the skills of an organization. More precisely, routines are shared rules of conduct that produce sequences of collective actions over time. Such routines codify organizational and productive knowledge, and are maintained and augmented through application in productive tasks. Like skills, they are partly tacit and imply a certain measure of inflexibility”*.

perceptions of the shared past'. Second, they provide 'role-typing' and acculturation mechanisms which is a sort of 'sunk capital' of organizations. Third, they embody 'codes' for communication and information processing (and it is precisely their irreversibility which make them useful: if a language could be frequently changed it would become worthless for communication with the others!). Fourth, the interrelatedness of different organizational functions — in terms of information processing, incentives, roles, etc. — self-reinforces specific organizational structures, possibly well beyond the time of their purported usefulness.”

É preciso considerar, então, que a velocidade de resposta às mudanças no arranjo institucional é importante elemento de sobrevivência para a firma. Adaptar-se, por consequência, tornou-se um dos principais diferenciais competitivos, visão que é reforçada em Williamson (1996), quando diz que o mais relevante dos custos de transação é o custo de uma adaptação lenta e insuficiente, frente aos distúrbios com os quais as firmas precisam lidar. Como Loasby (1986, p. 56) vai sugerir, “*we should not forget that organizations die; and this death is often a failure to combine adaptation and coherence.*”

A definição, na firma, de sua estrutura interna e, na transação, de sua estrutura de governança dá a firma pelo menos três instrumentos que servem de ferramentas com as quais ela pode construir suas estratégias de competitividade e diferenciação. Estes instrumentos são: (a) controle; (b) cooperação e (c) comunicação e informação.

Como indica Ménard (2005, p. 292), “control provides some flexibility in giving supervisors the capacity to evaluate the adequacy of action to orders and the right to reallocate tasks accordingly, without renegotiating contracts and using the price system”. Mais ainda, “control provides powerful tools for constraining opportunism through interactions among levels of management” (p. 293).

Em relação a cooperação, pode ser colocado que “given that cooperation remains a difficult concept when one wants to go beyond purely self-interested behavior, cooperation is understood as the willingness of agent to pool resources even when they cannot assess ex-ante the benefits expected or if there are benefits to be expected in doing so.” (MÉNARD, 2005, p. 292). A cooperação pode permitir uma velocidade maior de adaptação, de entendimento das sinalizações do arranjo institucional e, por outro lado, um aumento da capacidade técnica e financeira da firma.

Por fim, os modos de organização interna e atuação da firma, tidos como competitivos, permitem que haja ganhos de eficiência em termos de economias de escala no processamento e disseminação de informações relevantes.

Ainda vale dizer que a construção de estratégias competitivas por parte das firmas pode estar ligada a sua interação com o ambiente externo. Nesse prisma, o ambiente é formado tanto pelo arranjo institucional imediato (setorial e local) como também pelo ambiente macroinstitucional [ou ambiente institucional, em North (1990 e 2005)]. O arranjo institucional é conformado pelas microinstituições que regulam determinado mercado específico, interferindo no modo pela qual a firma pode construir seus arranjos específicos de governança.

2. A influência dos grupos de interesse sobre os *policy makers* e sobre o arranjo institucional: uma perspectiva da estratégia política das firmas

A ação política das firmas, inclusive como estratégia para ganhos competitivos, tem sido mais tratada na sociologia e na ciência política do que propriamente na economia. Como consequência, a pesquisa sobre a ação política empresarial e sobre a estratégia política da firma tem sido caracterizada uma vasta gama de abordagens, contudo sem indicação de coesão teórica ou mesmo metodológica. De forma geral, prevaleceu na ciência econômica a idéia do *public choice model*, em que o processo político é tomado como uma forma de barganha, com a visão de que a firma pode realizar ‘trocas’ com o Governo, desde que os resultados lhes sejam favoráveis, através de barreiras à entrada de concorrentes ou através de subsídios, por exemplo.

Embora não seja o objetivo aqui discutir as outras vertentes que tratam do tema, o que importa é a verificação de que a estrutura institucional é um dos elementos que configuram o tipo de relação entre as firmas e as autoridades públicas. Por outro lado, vale dizer que a ação e posição política das firmas significam uma tentativa de controle ou de influência do ambiente externo, de forma que sua configuração ou evolução seja favorável aos seus objetivos.

“Corporate political strategies employ an organization's resources to integrate objectives and to undertake coherent actions directed towards the political, social, and legal environment in order to secure either permanent or temporary advantage and influence over other actors in the process.”
(SCHAFER, 1995, p. 03-04).

Na abordagem da Economia dos Custos de Transação, o ambiente institucional – aquele da perspectiva de North (1990, 2005) é tido como exógeno no curto prazo; o que não acontece em relação ao arranjo institucional mais imediato (perspectiva de Williamson) que a firma interage e sob o qual está inserida. Pelo contrário, o arranjo institucional emerge como parte da interação social e do processo de competição, inovação, aprendizado e influência das firmas. A idéia aqui é que a conexão entre arranjo institucional e atuação das firmas é bidirecional. As instituições influenciam as atividades empresariais e estas, por sua vez, também influenciam as determinações do arranjo institucional.

No longo prazo, mesmo na perspectiva de North, é a interação entre organizações e instituições que promovem a evolução: “The continuous interaction between institutions and organizations in the economic setting of scarcity and hence competition is the key to institutional change” (NORTH, 2005, p. 59).

Em alguns casos, as firmas, explicita ou implicitamente, criam estratégias [econômicas e políticas] para que o arranjo institucional evolua ou seja modificado em seu favor. A razão, como expõe Williamson (2000) é que “*polities significantly shape economic performance because they define and enforce the economic rules*”. Mais do que isso,

“At the firm-level, the effects of government on competitive position are an important determinant of profitability. Thus firms may support legislation and regulation that benefits their positions vis-a-vis rivals, entrants, substitute products, buyers, and suppliers. This may be termed the strategic use of public policy for the purpose of gaining competitive advantage.” (SCHAFER, 1995, p. 03-04).

Por esse ponto de vista, as estratégias das firmas não podem ficar restritas às questões econômicas mas precisam incluir questões de cunho político no sentido de criar ou aproveitar vantagens vindas do arranjo institucional. Contudo, é preciso frisar que as ações do governo [específicas ou de regulação setorial] têm efeitos assimétricos sobre as firmas e sua competitividade. Como resultado, as firmas com capacidade superior de adaptação e de influências podem assegurar uma posição competitiva mais em delineada em comparação a seus concorrentes.

Spiller e Liao (2006) destacam as possibilidades de grupos de interesse [que pode ser uma firma, um conjunto ou associações empresariais] participarem ou influenciarem a formulação das políticas públicas. Segundo esses autores, no processo de formulação das políticas públicas é inevitável que a tendência de

direcionamento para um ponto ou outro de tais políticas gere alguma mudança nos interesses estabelecidos, que podem tanto aumentar ou diminuir o poder econômico, político ou social desses grupos. Assim, a estratégia de influenciar o arranjo institucional ou as decisões de políticas públicas, a partir das informações que são demandadas dos setores específicos para o desenho de suas políticas, se torna importante instrumento para assegurar a continuidade de um tipo de configuração institucional que seja favorável, tanto ao setor quanto à firma.

Desta forma, é natural argumentar que as firmas, principalmente as de grande porte, estejam constantemente preocupadas com as possíveis mudanças no arranjo institucional que diretamente influencia na trajetória dos setores onde atuam. Isto porque a introdução de modificações, através de nova configuração institucional [que pode se dar através de políticas públicas ou por alteração na legislação], pode influenciar significativamente o curso de suas ações ou os parâmetros essenciais que eram usados para determinação de escolhas específicas [investimentos ou alocação de recursos, por exemplo].

Os grupos usam basicamente três instrumentos alternativos [e não excludentes] que, em maior ou menor grau, dependendo das circunstâncias e da natureza das contingências, são capazes de influenciar as decisões dos governantes e os resultados das políticas públicas. Tais instrumentos estão ligados ao desembolso de recursos [principalmente financeiros] e que podem ou não envolver algum tipo de corrupção (*buying influence*); o fornecimento de informações relevantes aos fazedores de políticas (*lobbying for influence*) e, nos casos em que tais instrumentos anteriores podem não surtir os efeitos desejados, o uso de litígio (*suing*) ou das forças dos Tribunais para influenciar uma decisão futura (*suing – ex ante*) ou para questioná-la (*suing - ex post*).

Vale dizer, entretanto, que embora tais ações possam se configurar em estratégias importante para as firmas [ou grupos de interesses], a sua influência não está garantida e nem é automática. Dois fatores¹⁷ podem determinar sua efetividade: a natureza e características do arranjo institucional e a estrutura de poder político e econômico das firmas e do setor onde atuam.

¹⁷ Existem outros elementos que também podem interferir nesses resultados. Dentre eles, pode-se citar: o momento político e econômico favorável, habilidade de negociação ou pressões externas. Embora importantes, o argumento aqui é que os pilares da efetividade das ações são as características do arranjo institucional e a estrutura econômica da firma e do setor.

A natureza e características do arranjo institucional, incluído aí o sistema político, definem o quanto esse arranjo é suscetível às influências das forças econômicas das firmas e dos setores. Isso quer dizer que podem haver arranjos mais fechados ou mais abertos a tais influências. Além disso, dependendo do sistema político de tomada de decisões [arbitrárias ou negociadas, por exemplo], a evolução do sistema institucional pode absorver mais ou menos as cargas de influências de setores econômicos.

Já a estrutura de poder econômico pode ser decisiva no sentido de aproveitamento da suscetibilidade acima indicada. A questão é que não basta haver espaços para influências: é preciso haver recursos econômicos e recursos políticos por parte das firmas, dos setores econômicos ou dos grupos de interesses para o exercício dessas influências. Como esses recursos não são simétricos em relação a tais grupos, a capacidade de aproveitamento não lhes é igualmente distribuída.

Segundo Spiller e Liao (2006), o *buying influence* se refere à ação dos grupos de interesse em tentar influenciar a decisão de política pública [principalmente aquelas que alteram significativamente o arranjo institucional] de forma que seus resultados sejam convergentes com os interesses particulares desses grupos.

“Buying influence reflects the actions, often legal and sometimes illegal, by which interest groups may attempt to get decision makers (whether politicians or bureaucrats) to listen to their needs, and, hopefully, act accordingly” (SPILLER E LIAO, 2006, p. 05).

Segundo Spiller e Liao (2006), esta estratégia se dá através da ‘compra espaço ou garantia de acesso privilegiado’ a políticos ou burocratas para lhes transmitir suas principais necessidades de forma a tornar possíveis seus planos de longo prazo. Ainda segundo esses autores, essa estratégia pode envolver ações legais ou ilegais.

O *lobbying for influence* pode ser utilizado para influenciar os políticos e o corpo burocrático e consiste, através de ações legais ou ilegais, na transferência de informações relevantes [e particulares] que possam causar algum tipo de impacto nos votos ou decisões destes, principalmente quando essas decisões envolvem alteração no equilíbrio de interesses já vigente em uma indústria ou setor.

“Lobbying for influence consists of the various actions by which interest groups attempt to transfer information to politicians and bureaucrats about

issues (such as voters' preferences, impact of particular agency or legislative proposals, etc) that may affect decision makers' political and bureaucratic calculus" (SPILLER E LIAO, 2006, p. 05).

Tais informações, como parece razoável, são importantes o bastante para influenciar o cálculo político [e econômico ou social] das decisões e, escolhidas à preferência do grupo de interesse, deixam de ser imparciais, já que podem ser gestadas ou manipuladas conforme os objetivos desses grupos.

Já a estratégia de "*suing*", segundo Spiller e Liao (2006), pode ser descrita como o uso de processos judiciais para interpor as decisões ou o peso da influência do legislativo ou da burocracia administrativa quando estes colocam em curso processos de mudanças que podem alterar os ganhos e benefícios já consolidados a partir do equilíbrio de interesses já vigente:

"Suing is the art of using the judicial process to change the arena where the game is played, away from the legislative and administrative process, towards the court. Judicial action may be pursued against a particular policy or its implementation, depending, naturally, of the nature of the case, but also of the more general environment in which the interest group operates" (SPILLER E LIAO, 2006, p. 05).

Ou ainda

"The purpose of suing is to shift the arena of the game away from the legislative/bureaucratic arena, towards the judicial arena, where the interest group expects to get via litigation what it was unable to obtain via the other strategies. The purpose of litigation, at the same time, may be direct – such as reversing an adverse bureaucratic outcome, or indirect, such as putting the regulatory agency on notice that pursuing this particular policy line would be extremely expensive" (SPILLER E LIAO, 2006, p. 07).

A ação judicial pode ser usada *ex ante* para interpelar ou fazer interromper uma mudança prevista ou que está sendo desenhada, ou *ex post* para interromper uma mudança já em curso ou, se já consolidada, na tentativa de retornar ao modelo anterior.

Buying, *lobbying* e *suing* podem ser realizados direta ou indiretamente pelos diferentes grupos de interesse. É claro, por outro lado, que os diferentes grupos poderão ter percepções diferenciadas de qual instrumento usar em cada momento do tempo, podendo, num causa em particular, um grupo usar de *buying* e outro de

lobbying ou *suing*, ou mesmo de vários ao mesmo tempo, e vice-versa. De qualquer forma, a idéia é que os diferentes grupos que defendem seus interesses usarão um ou outro instrumento, na tentativa de alterar a arena política – na qual o jogo está sendo jogado.

Vale dizer também que tanto o *lobbying* quanto *buying* podem ter formas indiretas. Os autores argumentam que, uma vez que seja possível a influência dos legisladores sobre as agências reguladoras, por exemplo, os grupos de interesse podem interferir indiretamente em tais decisões. Nesse caso, a ‘compra’ dos legisladores seria um instrumento indireto de fazer com que as decisões das agências reguladoras sejam tomadas em seu favor. É o que os autores chamam de “*buying indirect influence*”:

A idéia geral, então, é que a escolha de um ou outro instrumento dependerá da eficácia esperada de cada instrumental. Essa eficácia pode depender, por exemplo, do tempo disponível até a consecução da nova política ou da mudança institucional esperada, das características estruturais do processo de decisão, das instâncias tomadoras de decisão envolvidas, do peso de influência dos grupos que estão em conflito, do pragmatismo dos objetivos de longo prazo tanto da política pública quanto da mudança institucional prevista.

Considerações Finais

Em *The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead*, de 2000, Williamson começa:

“I open my discussion with a confession, an assertion, and a recommendation. The confession is that we are still very ignorant about institutions. The assertion is that the past quarter century has witnessed enormous progress in the study of institutions. The recommendation is that, awaiting a unified theory, we should be accepting of pluralism.”
(WILLIAMSON, 2000, P. 595)

O avanço é sem dúvida considerável. De uma situação inicial com grande peso tautológico, o método de investigação da NEI permitiu [e tem permitido] lançar luz sobre vários aspectos ligados à firma.

A contribuição deste capítulo para a tese é que, conforme colocado anteriormente, a tomada de análise das transações como foco de estudo não significa

a impossibilidade de considerar outros temas importantes para a firma: organização interna, aprendizado, cooperação e fluxo de informações relevantes. A combinação eficiente desses elementos é que configuraria um tipo de transação que permitiria à firma lidar de forma mais adequada com as contingências do arranjo institucional em que está inserida.

O argumento aqui apresentado é que todos esses elementos compõem a estratégia da firma que, desencadeando em formatos que permitem a redução dos custos de transação, estende a possibilidade de continuação da firma e de seu crescimento no longo prazo, porque lhe dá estruturas mais seguras sobre as quais estão firmadas suas vantagens competitivas (Williamson, 1975, 1985).

Por desdobraimento, entretanto, as estratégias das firmas não ficam, nesta visão, restritas às questões econômicas ligadas à produção ou à transação. Elas envolvem também um braço político em que instrumentos são usados para garantir que as alterações no arranjo institucional se dêem a seu favor ou, no mínimo, que não lhe seja profundamente hostil. Ou seja, uma vez que uma mudança no arranjo institucional pode alterar o equilíbrio dos interesses envolvidos em um determinado setor econômico, por exemplo, a influência em sua evolução é questão fundamental para as firmas ali instaladas. A escolha entre os instrumentos alternativos que a firma [ou os grupos de interesse] podem usar, vai depender do horizonte temporal que ela tenha até a mudança, dos interesses [e conflitos] envolvidos e da capacidade de influência que cada instrumento possa ter sobre os fazedores de política.

De forma geral, segue-se que uma mudança institucional pode tanto abrir oportunidades para as firmas, no sentido de sua vantagem na capacidade de adaptação em relação a outros concorrentes como pode, por outro lado, lhe criar restrições severas que, somadas à uma estrutura rígida e inflexível, por exemplo, pode condena-la a ineficiência e a sua perda de importância. A construção ininterrupta de capacitação, através dos elementos de estratégias discutidos no capítulo, é o que pode assegurar à firma a extração de vantagens, rendas e riqueza em um ambiente econômico, marcado pela incerteza, por contratos incompletos e pelo oportunismo, conceitos chaves na concepção da firma na ótica institucionalista.

Referências Bibliográficas

- ALCHIAN, Armen. Uncertainty, Evolution and Economic Theory. **Journal of Political Economy**, vol 58, June, 1950.
- ALCHIAN, Armen; DEMSETZ, Harold. Production, information cost and economic organizations. **The American Economic Review**. n. 62, v. 5, 1972, pp. 777-795.
- AZEVEDO, Paulo F. **Integração Vertical e Barganha**. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo - FEA/USP, 1996
- _____. **A Nova Economia Institucional e a Defesa da Concorrência: re-introduzindo a história**. Série Seminários de Pesquisa. Rio de Janeiro: Instituto de Economia – UFRJ, 2009. Disponível em www.ie.ufrj.br/publicacoes/serie_seminarios.../texto_14_11.pdf. Acesso em agosto de 2009.
- CHANDLER, Alfred D. What is a firm? A historical perspective. **European Economic Review**. n. 36, 1992, p. 483-493.
- COASE, Ronald. **The nature of the firm**. *Economica*. n. 04, p. 386-405.
- DAVID, Paul A. **Why are Institutions the Carriers of History? Notes on Path-dependence and the Evolution of Conventions, Organizations and Institutions**. Working Paper. Stanford University, Department of Economics, Stanford, CA, 1992.
- DOSI, Geovani. Hierarchies, markets and power: some foundations issues on the nature of contemporary economic organizations. **Industrial and Corporate Change**. v. 4, n. 1, 1995, pp. 01-19.
- FOSS, Nicolai J. **Incomplete contracts and economic organizations: Bryan Loasby and the theory of the firm**. DRUIS Working Papers 97-11: Danish Research Unit for Industrial Dynamics: 1997.
- FOSS, Nicolai J.; KLEIN, Peter G. **The theory of the firm and its critics: a stocktaking and assessment**. DRUIS Working Papers 05-03: Danish Research Unit for Industrial Dynamics: 2005.
- FURUBOTN, Eirikv G.; RICHTER, Rudolf. **The new institutional economics: a collection articles from the journal of institutional and theoretical economics**. Tubingen: Mohr, 1991.
- LANGLOIS, Richard N. The New Institutional Economics: an introductory essay. In: _____. **Economic as a process: Essays in the New Institutional Economics**. New York: Cambridge University Press, 1986.
- LANGLOIS, Richard N.; FOSS, Nicolai J. **Capabilities and governance : the rebirth of production in the theory of economic organizations**. DRUIS Working Papers 97-02: Danish Research Unit for Industrial Dynamics: 1997.

- LOASBY, Brian J. Organisation, competition, and the growth of knowledge. In: LANGLOIS, Richard. N. **Economic as a process: Essays in the New Institutional Economics**. New York: Cambridge University Press, 1986. p. 41-58.
- MÉNARD, Claude. Market as Institutions versus organizations as markets? Disentangling some fundamental concepts. **Journal of economic behavior and organizations**. Vol. 28. 1995. p. 161-182.
- MÉNARD, Claude. Internal characteristics of formal organizations. In: MENARD, Claude (ed.). **Transaction cost economics: recent developments**. Cheltenham: Edward Elgar, 1997. pp. 30-58.
- MÉNARD, Claude. A new institutional approach to organization. In: MÉNARD, C & SHIRLEY, M. **Handbook of new institutional economics**. Netherlands: Springer, 2005, p 281-318.
- NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, Douglass C. Transaction cost through time. In: MENARD, Claude (ed.). **Transaction cost economics: recent developments**. Cheltenham: Edward Elgar, 1997. pp. 149-160.
- NORTH, Douglass C **Understanding the process of economic change**. New Jersey: Princeton University Press, 2005.
- SHACKLE, G. **Decision, order and time in human affair**. Cambridge. Cambridge University Press, 1961.
- SHAFFER, Brian. Firm-level responses to government regulation: theoretical and research approaches - Special Issue: Yearly Review of Management. **Journal of Management**. Fall, 1995.
- SPILLER, Pablo T.; LIAO, Sanny. **Buy, Lobby or Sue: Interest Groups' Participation in Policy Making - A Selective Survey**. NBER Working Paper No. 12209, 2006.
- SPILLER, Pablo T.; STEIN , Ernesto; TOMMASI, Mariano. **Political Institutions, policy making process, and policy outcomes: an intertemporal transactions frameworks**. In: "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes" of the Latin American Research Network (Inter-American Development Bank), 2003.
- WILLIAMSON, Oliver. The Vertical Integration of Production: Market Failure. **The American Economic Review**, Vol. 61, No. 2. Papers and Proceedings of the Eighty-Third Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1971), pp. 112-123. Published by: American Economic Association
- _____. **Markets and hierarchies: an analysis and antitrust implications**. New York: Free Press, 1975.
- _____. **The economic institutions of capitalism**. Londres: Free Press, 1985.

- _____. The economics of governance: framework and implications. In: LANGLOIS, Richard. N. **Economic as a process: Essays in the New Institutional Economics**. New York: Cambridge University Press, 1986. p. 171-202.
- _____. **Mechanism of governance**. New York: Oxford University Press, 1996.
- _____. Hierarchies, markets, and power in the economy: an economic perspective. In: MENARD, Claude (ed.). **Transaction cost economics: recent developments**. Cheltenham: Edward Elgar, 1997. pp. 1-29.
- _____. Strategy research: governance and competence perspectives. **Strategic Management Journal**. (20), 1999. p. 1087-1108.
- _____. The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**. v. 38. 2000, pp. 595-613.
- _____. The theory of the firm as governance structure: from choice to contract. **The Journal of Economic Perspectives**. v. 16, n. 3, (Summer, 2002), pp. 171-195.