

**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Sérgio António Ribeiro

**Externalização dos serviços municipais: o  
serviço público como alternativa a si próprio**

Dissertação de Mestrado  
Administração Pública

Trabalho efectuado sob a orientação do  
**Professor Doutor Miguel Ângelo Rodrigues**

## DECLARAÇÃO

Nome: SÉRGIO ANTÓNIO RIBEIRO

Endereço eletrónico: sergioribeiro.rh@gmail.com

Telefone: 0351 + 960 098 732

Número do Cartão de Cidadão: 10868216

Título dissertação/tese: Externalização dos serviços municipais: o serviço público como alternativa a si próprio.

Orientador(es): Professor Doutor Miguel Ângelo Rodrigues

Ano de conclusão: 2014

Designação do Mestrado: Administração Pública

Declara que:

AUTORIZA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE/TRABALHO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, 30/04/2014

Assinatura: \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

Os meus sinceros agradecimentos:

Ao Professor Doutor Miguel Ângelo Rodrigues por ter aceitado ser meu orientador, pela sua disponibilidade, pelos profundos conhecimentos que detém e pela valiosa orientação prestada na elaboração da presente dissertação;

À minha esposa Carla e à minha filha Inês, pelo seu amor e carinho, pelo apoio e incentivo que sempre me deram desde o início, e pela sua enorme paciência nos momentos em que não pude estar tão presente enquanto marido e enquanto pai.

Aos meus pais Manuel e Adelaide e aos meus sogros Joaquim e Rosa, pelas horas que, com sacrifício, deixei de partilhar, mas cujo apoio e compreensão foi fundamental;

Aos meus companheiros de trabalho Subintendente Rui Mendes, Comissário Fernando Silva, Chefe Luís Candeias, Agente Principal Paulo Tavares e Agente Principal Jorge Silva, da Divisão de Investigação Criminal da PSP do Porto, pela amizade, pela força e pelo apoio incondicional em mais esta etapa da minha vida.

A todos, o meu sincero muito obrigado!



# **Externalização dos serviços municipais: o serviço público como alternativa a si próprio**

## **SUMÁRIO**

Nas últimas décadas, o movimento da Nova Gestão Pública influenciou a introdução de reformas estruturais e organizacionais no setor público local nos países da OCDE, entre os quais, Portugal. Serviços até então prestados às comunidades locais pelos próprios governos locais foram sendo gradualmente externalizados para o setor empresarial local e passaram a ser assegurados e providos por um leque de entidades de natureza autónoma diversa, variando, sobretudo, entre entidades municipais pertencentes aos próprios municípios e entidades intermunicipais que agregam municípios em consórcio, em torno de objetivos comuns. Para este novo paradigma de prestação de serviços municipais que se criou em Portugal terão contribuído variados determinantes contextuais, sobretudo, determinantes socioeconómicos e políticos. Contudo, os estudos realizados em Portugal em matéria de prestação de serviços locais são ainda muito residuais. Nesse sentido, procurando conferir mais alguma clarividência científica acerca da gestão dos serviços municipais portugueses, a presente dissertação propõe uma investigação adicional que procurará identificar quais são os principais determinantes socioeconómicos e políticos que influenciam, de forma estatisticamente relevante, as iniciativas de externalização dos serviços municipais para o setor empresarial local. Nesta conformidade, adotando uma abordagem quantitativa, utilizando um *cross-sectional research design* e recorrendo à regressão de *Poisson* e à regressão binomial negativa, os resultados vieram demonstrar que as variáveis população, densidade populacional, receitas dos municípios, endividamento municipal e os funcionários municipais são fatores que influenciam significativamente as iniciativas de externalização dos executivos municipais.

**Palavras-chave:** Externalização; prestação de serviços públicos; setor empresarial local



## **Externalization of local services delivery: public service as an alternative to itself**

### **ABSTRACT**

In recent decades, New Public Management movement has influenced the introduction of structural and organizational reforms in local public sector in OECD countries, including Portugal. Services previously provided to community by local authorities themselves have been gradually externalized to the local enterprise sector and became assured and provided by a range of entities with an autonomous and diverse nature, varying, mainly, between autonomous entities belonging to the municipalities and intermunicipal entities that aggregated municipalities in a consortium around common goals. For this new paradigm of municipal services delivery that has arisen in Portugal may have contributed various contextual determinants, namely socio-economic and political determinants. However, studies conducted in Portugal about local service delivery are still quite marginal. In that sense, aiming to give more scientific clarity about Portuguese municipal services management, this dissertation proposes an additional research that will seek to identify what are the key socio-economic and political determinants that influence, in a statistically relevant way, the externalization initiatives of municipal services delivery to the local enterprise sector. Accordingly, by adopting a quantitative approach and a cross-sectional research design and even using Poisson regression and negative binomial regression, results have shown that population, population density, income municipalities, indebtedness of municipalities and municipal officials are a set of factors that affect externalization initiatives of municipal executives.

**Keywords:** Externalization; local public service delivery; local enterprise sector



## ÍNDICE

CAPÍTULO I .....	22
1 - REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	23
1.1 - Modelos de reforma .....	25
1.2 - Papel do Estado .....	27
1.3 - Impactos e consequências da reforma ao nível local .....	30
CAPÍTULO II .....	34
2 - A PROBLEMÁTICA DA EXTERNALIZAÇÃO .....	35
2.2.1 - A quem contratar e como contratar .....	35
2.2.1.1 - Decisão entre produção pública ou produção externa dos serviços. ....	35
2.2.1.2 - Seleção e contratação dos fornecedores externos .....	40
2.2.1.3 - Implantação de mecanismos de monitorização e supervisão da execução dos contratos. ....	45
CAPÍTULO III .....	49
3 - FATORES QUE CONDUZEM À EXTERNALIZAÇÃO .....	50
3.1 - Considerações prévias .....	50
3.2 - Fatores socioeconómicos .....	51
3.3 - Fatores políticos .....	54
CAPÍTULO IV .....	56
4 - CONTEXTO DE INVESTIGAÇÃO .....	57
4.1 - Administração local em Portugal: Evolução de competências .....	57
4.2 - Administração local em Portugal: Diversidade de entidades a prestar serviços .....	58
CAPÍTULO V .....	64
5 - HIPÓTESES DE PESQUISA .....	65
CAPÍTULO VI .....	70
6 - METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO .....	71
6.1 - <i>Research approach</i> e <i>Research design</i> .....	71
6.2 - Unidade de análise .....	71
6.3 - Recolha de dados: Instrumentos e procedimentos .....	71
6.4 - Análise de dados .....	71
6.5 - Operacionalização das variáveis de estudo .....	72



6.5.1 - Variável dependente (justificada) .....	72
6.5.2 - Variáveis independentes (justificativas) .....	72
6.6 - Fiabilidade e validade.....	73
6.6.1 - Variáveis dependentes .....	73
6.6.2 - Variáveis independentes.....	74
CAPÍTULO VII .....	76
7 - RESULTADOS/DISCUSSÃO.....	77
CAPÍTULO VIII .....	86
8 - CONCLUSÃO .....	87
8.1 - Conclusão geral .....	87
8.2 - Conclusão: teste de hipóteses.....	90
8.3 - Limitações.....	91
8.4 - Linhas futuras de investigação .....	92
8.5 - <i>Policy implication</i> .....	92
BIBLIOGRAFIA .....	94



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

AMFE - Associações de Municípios de Fins Específicos

CIM - Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais

EM - Empresas Municipais

EMT - Empresas Metropolitanas

EIM - Empresas Intermunicipais

EEM - Entidades Empresariais Municipais

EEMT - Entidades Empresariais Metropolitanas

EEIM - Entidades Empresariais Intermunicipais

GAM - Grandes Áreas Metropolitanas

ComUrb - Comunidades Urbanas

SM – Serviços Municipalizados

SI – Serviços Intermunicipalizados

SEL – Setor Empresarial Local



## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1 - Diagrama baseado na Lei 11/2003, de 13 de maio .....	59
Figura 2 - Diagrama baseado na Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro .....	60
Figura 3 - Diagrama baseado na Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro .....	61
Figura 4 - Diagrama baseado na Lei 10/2003, de 13 de maio .....	62
Figura 5 - Diagrama baseado na Lei 50/2012, de 31 de agosto .....	62
Figura 6 - Diagrama da totalidade das entidades-tipo.....	74
Figura 7 - Externalizações totais por entidade-tipo.....	78
Figura 8 - Percentagem de externalizações por entidade-tipo .....	78

## **ÍNDICE DE TABELAS**

Tabela 1 - Grau de adesão à Nova Gestão Pública .....	24
Tabela 2 - Variável dependente, unidade de medida e fonte de dados .....	72
Tabela 3 - Variáveis independentes, unidades de medida e fontes de dados .....	73
Tabela 4 - Resumo estatística descritiva dos dados recolhidos .....	77
Tabela 5 - Resultados da aplicação da Regressão de Poisson .....	79
Tabela 6 - Súmula das correlações entre variáveis.....	87
Tabela 7 - Quadro matricial - teste de hipóteses .....	90



## INTRODUÇÃO

Há cerca de três décadas atrás a eficiência do setor público começou a ser profundamente posta em causa em vários países, entre os quais Portugal. Contrariamente ao setor privado, a ausência de uma estratégia lucrativa no setor público nunca proporcionou incentivos suficientes para uma verdadeira preocupação com questões de eficiência, nomeadamente em matéria de prestação de serviços públicos. Ao longo dos anos foram-se somando problemas de fornecimento e manutenção dos serviços públicos, geradores de crescentes apelos para uma reinvenção do governo, isto é, para uma nova forma de governação em todos os níveis do governo.

Dentro desta lógica de reinventar o governo, as orientações fornecidas pelo movimento da Nova Gestão Pública (NGP) que foram conquistando espaço um pouco por todo o mundo, prescreveram medidas de reforma objetivas para o setor público de modo a torna-lo mais *business-like*, capaz de gerar uma gestão mais eficiente e mais eficaz, regido por incentivos e não tanto pela autoridade, mais flexível, mais sensível aos utentes e movido por um sentido empreendedor. Para alcançar esse desígnio, entre outras prescrições, a ideologia da NGP enfatizou a desregulação do setor público através da redução das regras pelas quais opera e apelou à introdução de alternativas à produção monopolista de serviços do setor público, recorrendo a mecanismos de descentralização das estruturas centralizadas através da devolução da autoridade para outros níveis do governo, através da transferência de alguns serviços por meio de contrato para entidades externas e através da reestruturação dos mercados e da introdução de mecanismos de concorrência para reduzir custos na prestação dos serviços públicos e aumentar a qualidade e a satisfação do cidadão.

Estas reformas foram sendo implementadas a ritmos diferentes em vários países da OCDE, entre os quais Portugal. No caso português, várias formas de desregulação e descentralização foram sendo desenhadas e implementadas pelo governo central ao longo do tempo. Entre elas figura a transferência de competências do governo central para os governos locais em matéria de prestação de serviços. Para além das competências que já detinham neste âmbito, os governos locais passaram a deter competências acrescidas na prestação de serviços às comunidades locais que superintendem. Para lidar com este incremento de competências e responsabilidades, os governos locais adotaram também uma lógica de descentralização dos serviços locais, muito apoiada por um conjunto de aberturas legais que foram tendo lugar ao longo do tempo. Para além do ordenamento jurídico português ter aberto portas para a descentralização da prestação de serviços locais para entidades externas do mercado privado e do terceiro setor, a

estratégia de descentralização local de serviços foi sobretudo marcada pela abertura legal para a criação de uma pluralidade de entidades autónomas de natureza municipal e intermunicipal com natureza jurídica diversa e com missões e capacidades distintas no contexto da prestação de serviços locais.

Com esta mudança de paradigma preconizou-se uma viragem no setor público local português. Hoje é bem clara a existência de um setor empresarial local (SEL) que integra um vasto conjunto de entidades no seio dos municípios e/ou intermunicípios que se ocupam da prestação dos mais variados serviços locais e que constituem um quási-mercado público de âmbito local e intermunicipal alternativo ao mercado privado e ao mercado do terceiro setor, tratando-se, nomeadamente, das Associações de Municípios de Fins Específicos (AMFE), das Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais (CIM), das Empresas Municipais (EM), das Empresas Metropolitanas (EMT), das Empresas Intermunicipais (EIM), das Entidades Empresariais Municipais (EEM), das Entidades Empresariais Metropolitanas (EEMT), das Entidades Empresariais Intermunicipais (EEIM), das Grandes Áreas Metropolitanas (GAM), das Comunidades Urbanas (ComUrb), dos Serviços Municipalizados (SM) e dos Serviços Intermunicipalizados (SI).

Este leque de entidades autónomas com cordão umbilical aos municípios confere uma considerável margem de escolha aos executivos municipais que pretendem externalizar serviços produzidos *in-house*. As motivações que presidem a essa escolha estratégica poderão ser muitas. Para além das típicas motivações propostas pelas doutrinas reformadoras que apontam a externalização como solução para a prossecução da eficiência e da eficácia da prestação de serviços públicos, outros fatores de contexto, nomeadamente de contexto socioeconómico e político, exercerão influência nas iniciativas de externalizar serviços públicos para este quási-mercado muito específico de entidades municipais e intermunicipais em vez de externalizar para os mercados alternativos (mercado privado e o mercado do terceiro setor). Parafraseando Tavares e Camões (2007), a iniciativa política de externalização deverá contemplar os contextos políticos e socioeconómicos de cada localidade. Caso contrário, os executivos municipais que ignorem esta valiosa informação incorrem no risco de criar mecanismos de prestação de serviços economicamente ineficientes e politicamente irresponsáveis. Tomando justamente por base este argumento, a presente dissertação procura responder à pergunta:

*Quais os determinantes socioeconómicos e políticos que influenciam as iniciativas de externalização dos serviços municipais para o setor empresarial local?*

Como é óbvio, internacionalmente a externalização dos serviços municipais não é um tema novo. Ao longo das últimas décadas foi sendo produzida uma extensa literatura que aborda a externalização dos serviços públicos através de vários conceitos, nomeadamente, privatização (*privatization*)<sup>1</sup>, subcontratação (*contracting out*)<sup>2</sup> e terceirização (*outsourcing*)<sup>3</sup>. Estes três termos têm sido usados alternadamente na literatura da Administração Pública. Apesar de cada um deles envolver o uso de uma relação em que uma organização externa assume a responsabilidade de executar todas ou parte das funções de uma agência pública, a natureza dessa relação é diferente entre os três termos (Ni e Bretschneider, 2005). Visando-se justamente obviar esta amplitude concetual, a presente dissertação adotará o conceito de externalização utilizado por Săraru (2010), baseado na doutrina legal francesa e italiana, que entende a externalização como um instrumento de administração ou uma ação contratual que permite a entrega a um terceiro, de forma temporária, da exploração de uma atividade pública anteriormente exercida por uma entidade pública. A transferência da atividade é temporária e o poder público mantém o controlo sobre a maneira pela qual o interesse público é satisfeito pela atividade alvo de externalização.

Não sendo um tema novo, a externalização de serviços municipais é seguramente um tema iminentemente atual dada a sua natureza dinâmica. Na prática, a externalização de serviços municipais realmente traduz um dilema de natureza dinâmica enfrentado com maior ou menor intensidade pelos vários executivos municipais. Apesar do fulgor académico internacional sobre o tema ao longo dos últimos anos, por cá, a literatura portuguesa é ainda muito parca nesta matéria. Os estudos portugueses realizados até à data têm-se focado, sobretudo, nos custos de transação para analisar as decisões subjacentes à produção de serviços municipais (produção *in-house*

---

<sup>1</sup> A privatização (*privatization*) refere-se à transferência de propriedade de bens físicos do setor público para a propriedade privada. Neste caso deixa de existir controlo por parte dos governos (Donberger, Simon; Jensen, 1997). A prestação de serviços públicos por entidades externas não pode ser considerado uma verdadeira privatização, na medida em que esses serviços mantêm a sua natureza pública, mesmo quando são fornecidos por organizações com personalidade jurídica distinta dos governos locais (Grossi e Mussari, 2008).

<sup>2</sup> A subcontratação (*contracting out*) tem lugar quando os governos adquirem serviços sob a forma de contrato a uma organização privada ou sem fins lucrativos, mas mantêm a responsabilidade dos resultados do serviço. Quando os serviços são prestados pelas empresas estatais, os governos são ao mesmo tempo proprietários e compradores (Cristofoli et al., 2010). A subcontratação significa abrir à concorrência um conjunto de atividades económicas. As organizações são convidadas pelo setor público a apresentar propostas para contratos de prestação de serviços específicos para o cliente. O proponente de menor preço ganha o direito de fornecer determinado serviço para a duração do prazo do contrato (Donberger, Simon; Jensen, 1997).

<sup>3</sup> A terceirização (*outsourcing*) preocupa-se essencialmente com a origem dos recursos para desempenhar determinada função e pode não envolver contratos formalmente negociados com termos específicos associados a desempenhos padrão como acontece na subcontratação (Ni e Bretschneider, 2005). Uma entidade que recorre à terceirização contrata o serviço final. A forma de prestar o serviço fica a cargo da entidade contratada. Normalmente, terceirizar pressupõe ir ao mercado contratar a produção de um serviço que nunca antes foi produzido *in-house*, ou seja, pode não envolver um verdadeiro processo de externalização.

*versus* externalização) e para procurar perceber os diversos mecanismos de externalização adotados (veja-se por exemplo, Rodrigues, Tavares, e Araújo, 2012; Tavares e Camões, 2007; Tavares e Camões, 2010).

Distintamente, a presente dissertação põe de parte a externalização de serviços municipais por meio de mecanismos de mercado privado e do terceiro setor e confina a sua lente empírica ao estudo dos fatores que exercem influência nas iniciativas de externalização da produção *in-house* para os organismos públicos de âmbito autárquico, de natureza municipal e/ou intermunicipal (AMFE; CIM; EM; EMT; EIM; EEM; EEMT; EEIM; GAM; ComUrb; SM e SI), que integram o vulgarmente designado SEL, criados por iniciativa autárquica, com a finalidade de dinamizar o mercado público local, num quási-mercado que se posiciona entre a tradicional provisão *in-house* e a externalização para o setor privado e/ou setor sem fins lucrativos, num esforço de alcançar instrumentos de maior flexibilidade e cooperação na prestação de serviços, em prol de uma maior eficiência e satisfação dos cidadãos locais. Dentro desta lente empírica, os fatores de índole política e de índole socioeconómica constituem o foco central da presente investigação e será a partir deles que se procurará encontrar aqueles que são mais preditores das iniciativas de externalização para este mercado muito específico de entidades municipais e intermunicipais. Para alcançar essa finalidade empírica, a presente dissertação prossegue os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar os determinantes socioeconómicos e políticos que influenciam as iniciativas de externalização dos serviços municipais para o SEL;
2. Determinar o grau de influência de cada um desses determinantes por cada entidade-tipo que compõe o SEL;
3. Verificar a consistência ou transversalidade de cada um dos determinantes entre as várias entidades-tipo do SEL.

Nestes termos, adotando uma abordagem positivista com um *cross-sectional research design*; recorrendo a um conjunto de fatores socioeconómicos e políticos selecionados a partir da literatura; tomando como unidade de análise os 278 governos locais que compõem o tecido municipal em Portugal continental e utilizando os modelos estatísticos de regressão de *Poisson* e o modelo de regressão binomial negativa, os resultados encontrados vieram suportar a ideia de que os fatores população, densidade populacional, receitas dos municípios, endividamentos dos

municípios e ainda os grupos de pressão, aqui corporizados pelos próprios funcionários públicos, são fatores fortemente influentes nas iniciativas de externalização de serviços municipais para o SEL.

No seguimento desta introdução, a presente dissertação estará dividida em oito capítulos. Os capítulos I, II, III e IV exploram a literatura existente que serve de enquadramento à presente dissertação, abordando temas que caracterizam as mudanças operadas no setor público, nomeadamente a reforma da Administração Pública, a problemática da externalização, os fatores que conduzem à externalização e o contexto de investigação. Os Capítulos V e VI apresentam toda a estrutura de operacionalização da investigação, nomeadamente as hipóteses de pesquisa e a metodologia de investigação adotada. Por último, os capítulos VII e VIII, apresentam os resultados, a sua discussão, as conclusões gerais, as limitações e as linhas futuras de investigação.

## **CAPÍTULO I**

### Reforma da Administração Pública

---

## **1 - REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A análise económica que ao longo dos anos foi incidindo sobre a natureza do Estado foi apontando falhas graves decorrentes da natureza monopolista da provisão estatal de serviços e da coordenação das atividades que lhe estão inerentes, nomeadamente no que se refere ao uso irresponsável de recursos e à ineficiência dos serviços. Por essa razão, ao longo do tempo foi dominando o argumento de que a prestação dos serviços públicos era ineficiente e ineficaz pois não conduzia à contenção de custos nem à melhoria da qualidade. Paralelamente, foi igualmente crescendo o argumento de que, não sendo revista, a prestação pública de serviços a operar nesses termos conduziria a um crescimento das obrigações fiscais, ao aumento da insatisfação dos cidadãos e ao declínio dos *standards* do serviço público (Dawson e Dargie, 2002).

Assentes nestes argumentos, vários especialistas, entre políticos, economistas e académicos, foram suscitando ao longo do tempo a necessidade de desenvolver medidas e programas de reforma do setor público (Gray e Jenkins, 1995; Dawson e Dargie, 2002), de modo a tornar o setor público numa espécie de negócio, isto é, um setor público eficiente, de reduzida dimensão (reduzido ao mínimo possível em tamanho), competitivo, empreendedor e preocupado em agradar ao cliente (Box, 1999). Essas medidas acabariam por ser introduzidas no setor público nos finais da década de 70, por força do movimento ideológico da NGP (Diefenbach, 2009). Este movimento ideológico de reforma generalizada levou muitas organizações públicas a rever os seus procedimentos e estruturas (Arnaboldi e Lapsley, 2009) e foram introduzidas inúmeras mudanças no setor público em todo o mundo, a ritmos diferentes e de maneiras distintas (Hyndman e Connolly, 2011).

Entre outras transformações, duas megatendências de mudança foram fortemente patrocinadas pela NGP, nomeadamente, o abrandamento ou a reversão do crescimento do Estado e uma gradual privatização e/ou quase-privatização do setor público, com ênfase na subsidiariedade da prestação de serviços (Hood, 1991). Ao mesmo tempo, estas duas megatendências foram preenchidas por um conjunto de pressupostos e juízos de valor sobre a forma como as organizações do setor público deveriam ser concebidas, organizadas, geridas e como, à semelhança de um quasi-negócio, elas deveriam funcionar (Diefenbach, 2009). Desde logo, esses pressupostos e juízos de valor propuseram uma desagregação das unidades no setor público, sugerindo a desagregação das tradicionais unidades monolíticas em unidades corporativas de acordo com o tipo de produto ou serviço produzido/ prestado, operando de forma descentralizada com sistemas de gestão separados, separando igualmente os interesses de

provisão dos interesses de produção. Propuseram também a introdução de competitividade e concorrência no setor público, sugerindo a adoção de mecanismos de contratação ou acordos de concessão dentro e fora do setor público para a alocação de recursos e prestação de serviços públicos, visando-se ganhar vantagens de eficiência. Aqui, a competitividade passou a ser encarada como a chave para reduzir custos e criar padrões mais elevados de qualidade dos serviços. Propuseram ainda uma maior disciplina e parcimônia no uso dos recursos, cortando-se custos diretos através de uma maior disciplina do trabalho, procurando-se fazer mais com menos (Hood, 1991; Osborne, 2006).

Esta inspiração de tornar o setor público mais *business-like* invadiu as organizações do setor público (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Petigrew, 1996). A ascensão da NGP foi das tendências internacionais mais marcantes na Administração Pública. O conjunto de doutrinas administrativas da NGP dominou a agenda da reforma burocrática em muitos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (Hood, 1991), nomeadamente naqueles que possuíam uma longa tradição de um setor público largamente controlado pelo Estado (Dawson e Dargie, 2002). Alguns desses países implementaram essas reformas a um ritmo mais acelerado e com mais entusiasmo do que outros e alguns países deram mais ou menos ênfase à NGP Pública, conforme demonstra a tabela seguinte (Hood, 1995):

*Tabela 1 - Grau de adesão à Nova Gestão Pública*

Ênfase de adesão à NGP	Países
Alta adesão	Suécia, Austrália, Canadá, UK; Nova Zelândia
Média adesão	França; Áustria; Dinamarca; Finlândia; Itália, Noruega; Portugal; USA
Baixa adesão	Espanha; Grécia; Alemanha; Suíça; Japão; Turquia

Esta ascensão diferenciada da NGP entre os vários países constantes do quadro anterior encontra explicação em diversos fatores. Por um lado, na dimensão dos governos, no desempenho macroeconómico e na ideologia partidária dominante em cada país (Hood, 1995). Por outro lado, na influência de estruturas herdadas de uma Administração Pública burocrática, hierárquica e fundamentada no direito administrativo, como foi o caso dos países do continente europeu, entre os quais, Portugal (Torres, 2004).

A NGP apresenta-se claramente ligada à perspectiva da teoria da escolha pública na Administração Pública. Na sua forma mais simples, a perspectiva da escolha pública vê o governo do ponto de vista dos mercados e dos clientes (Denhardt e Denhardt, 2000) e prescreve a necessidade de tornar a externalização dos serviços uma prática recomendável para o setor público para reduzir custos e aumentar a eficiência técnica, suplantando assim a subprodutividade e ineficiência dos serviços públicos monopolizados pelo auto-interesse dos gestores públicos (Wassenaar, Groot e Gradus, 2013). Ou seja, o fornecimento de alguns bens públicos será economicamente mais eficiente se um grande número de instituições locais estiver envolvido no fornecimento desses bens, do que quando apenas o governo é o único fornecedor, conferindo mais opções de escolha aos cidadãos (Ostrom, Tiebout e Warren, 1961).

Ao mesmo tempo, a NGP incorpora também a filosofia do novo institucionalismo económico. O novo institucionalismo económico enfatiza a introdução de estruturas de incentivos (como a competição de mercado) para a prestação de serviços públicos (Rhodes, 1996), ou seja, enfatiza a introdução de uma estrutura de incentivos (mecanismos que induzem os agentes a uma determinada conduta) capazes de promover a eficiência da tradicional e ineficiente prestação de serviços (Araújo, 1998). Neste contexto, o novo institucionalismo económico enfatiza uma maior concorrência por meio da desagregação das burocracias, por meio da externalização dos serviços, por meio de quâsi-mercados e por meio da escolha do consumidor (Rhodes, 1996).

Desta forma, a política de externalização dos serviços públicos ganhou valor como um instrumento de reforma do setor público, na medida em que consegue alcançar uma melhor relação custo-benefício para o dinheiro dos contribuintes (Donberger e Jensen, 1997) e, ao mesmo tempo, consegue reduzir os défices orçamentais e a dívida pública (Pina e Torres, 2001). A evidência substancial que surgiu desde meados dos anos 80 sugere que os governos podem poupar na ordem dos 20 por cento em despesas com serviços, submetendo-os a um processo de concurso público. Não surpreendentemente, a externalização de serviços financiados pelo governo tem vindo a aumentar em vários países (Donberger e Jensen, 1997).

### **1.1 - Modelos de reforma**

Com a disseminação e a implementação das reformas preconizadas pela NGP, o *status quo* da Administração Pública tradicional deixou de ser uma opção preferida pelo setor público. Vários modelos de reforma de reforma alternativos foram aplicados no seio do setor público de forma mais proeminente. Desde logo, tornou-se visível um modelo de governo de mercado cujo

principal objetivo consistiu em romper com os monopólios públicos e introduzir mecanismos de mercado no setor público, incluindo estruturas descentralizadas e um estilo de gestão assente na introdução de incentivos individuais, na recompensa pelo desempenho e na aplicação de outras técnicas do setor privado, por serem consideradas manifestamente melhores para gerir as atividades do setor público e capazes de alcançar melhores resultados. Criaram-se quási-mercados dentro do próprio setor público, desagregando-se a compra e a prestação de serviços por varias organizações autónomas, com relações entre elas, governadas por contratos e não mais pela hierarquia. As funções políticas e sociais que permaneceram no setor público foram submetidas a processos de *managerialismo* e mercantilização (Ferlie et al., 1996), procurando-se ganhos de eficiência com a especialização dos serviços (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2006). O financiamento destes quási-mercados manteve-se público, mas aumentou o número de fornecedores independentes que competem por contratos (Ferlie et al., 1996). A lógica subjacente ao modelo é a de que, operando num contexto de mercado ou de quási-mercado, o setor público vê os seus problemas reduzidos e poderia operar de forma mais eficiente, onde a competição é um mecanismo capaz para produzir uma ação pública mais efetiva e mais democrática (Wamsley e Wolf, 1996).

Um segundo modelo alternativo introduzido foi o governo participativo. Este modelo visou, sobretudo, combater os efeitos da hierarquia, nomeadamente as restrições que esse modelo estrutural impunha ao envolvimento dos funcionários nas questões institucionais. As estruturas hierarquizadas passaram a estruturas mais achatadas, com cariz mais horizontal e mais orientadas para o trabalho em equipa e orientadas para a *Total Quality Management*. O modelo apostou ainda na consultadoria, na negociação e no envolvimento do cidadão na formulação de políticas públicas (Peters, 2001).

Um terceiro modelo consistiu na introdução de um governo flexível. Este modelo procurou combater as disfunções decorrentes da permanência duradoura de pessoas no governo. A longa permanência no governo passou a ser vista como fonte de um excessivo conservadorismo de políticas com o poder de influenciar negativamente as funções do setor público. Por isso mesmo, de acordo com este modelo, a estrutura organizacional passou a assentar em organizações mais virtuais, numa lógica de trabalho temporário e a formulação de políticas passou a assentar na experimentação (Peters, 2001).

Um quarto modelo assentou num governo desregulado. Este modelo procurou combater os constrangimentos que impedem as burocracias de alcançar melhores resultados, isto é,

combater a regulação interna impeditiva de uma atuação adequada e flexível. Neste modelo, a estrutura passou a assentar na liberdade de gestão (Peters, 2001). Para alcançar os objetivos públicos, a desregulação associada ao uso de mecanismos de mercado abriu espaço para os decisores passarem a ter mais discricionariedade para tomar decisões eficientes, uma direção clara sobre os objetivos dos serviços e ainda incentivos para definir um eficiente curso de ação (Wamsley e Wolf, 1996). Passou ainda a prevalecer um carácter empreendedor do governo aliado à criatividade e à pro-atividade em termos de formulação de políticas (Peters, 2001).

Outro modelo de reforma que proliferou foram as *networks* (Wamsley e Wolf, 1996). As *networks* traduzem um padrão mais ou menos estável de relações sociais entre atores mutuamente dependentes que se organizam em torno de problemas políticos ou em torno de um conjunto de recursos. Os administradores públicos também passaram a enfrentar constantes pedidos para criar, juntar-se e trabalhar através de *networks*. Virtualmente, todos os serviços públicos envolvem uma variedade de organizações que necessitam de trabalhar em conjunto. Este crescimento do interesse na governação pública surgiu, em parte, por causa da necessidade contemporânea dos governos trabalharem em parceria, em contextos de *network*, num regime de cogestão, onde entram *stakeholders* externos (Bovaird e Löffler, 2003) compostas por organizações públicas, quasi-públicas e até privadas (Klijn, Koppenjan e Termeer, 1995), tais como, cidadãos; organizações comunitárias, desde que formalmente ou livremente organizadas; organizações sem fins lucrativos, incluindo instituições de caridade e as principais organizações não-governamentais; as empresas; os *mass media* e as agências públicas (Bovaird e Löffler, 2003). Nestes casos, requer-se mecanismos de relacionamento inter-organizacionais para concretizar a missão pública. A capacidade dos funcionários públicos para operar relações interinstitucionais em *network* tornou-se cada vez mais essencial para a concretização dos propósitos contemporâneos da Administração Pública (Wamsley e Wolf, 1996)

## **1.2 - Papel do Estado**

A forma clássica do Estado organizar a prestação de serviços através da Administração Pública ou por meio de agências públicas internamente reguladas sofreu uma profunda mudança (Obermann, 2007). O Estado deixou de ser um produtor monopolista de serviços públicos (Grossi e Reichard, 2008). A maioria das agências de natureza pública de nível nacional que atuavam em mercados protegidos (monopólio) ou que gozavam de direitos especiais perderam esse estatuto. A estratégia do Estado passou a inclinar-se mais frequentemente para a transferência da produção

dos serviços públicos para empresas privadas e empresas públicas que têm de agir em conformidade com as regras da concorrência do mercado (Obermann, 2007). Foram surgindo novas formas de governação, combinando elementos de mercado, hierarquia (Cristofoli, Ditillo, Liguori, Sicilia e Steccolini, 2010) e *networks* (Wamsley e Wolf, 1996; Klijn et al., 1995). O tradicional Estado integrado passou gradualmente para um Estado fragmentado ou descentralizado (Christensen e Lægreid, 2007; Bovaird e Löffler, 2003).

Estas reformas mudaram profundamente o papel do Estado. Por um lado, mudou a sua responsabilidade (Obermann, 2007). O Estado passou a ser um facilitador, coordenador e moderador de um conjunto complexo de prestadores de serviços públicos (Grossi e Reichard, 2008). A tradicional responsabilidade de produção do Estado passou a ser caracterizada, sobretudo, por uma responsabilidade de garantia, ou seja, o Estado assumiu um novo papel – o de garantir que a missão pública de provisão de serviços públicos de interesse geral é cumprida de acordo com os mesmos princípios de outrora, nomeadamente os princípios de universalidade, continuidade, igualdade de tratamento e de acesso, acessibilidade, adaptabilidade e qualidade dos serviços públicos. Por outro lado, a relação do Estado com os produtores de serviços públicos também mudou (Obermann, 2007). Num contexto de descentralização e externalização de serviços, “a coordenação e as relações inter-organizacionais passaram de processos de aplicação de regras para processos de negociação” (Araújo, 1998: 6). Necessariamente, esta nova relação levanta algumas questões quanto ao próprio papel do Estado em matéria de prestação de contas (*accountability*) num contexto de diversas entidades que prestam serviços públicos e das consequentes garantias e direitos dos cidadãos num quadro de contratação (Donberger e Jensen, 1997). Na verdade existem riscos associados à descentralização e externalização de serviços (Brown e Potoski, 2003). A criação de agências autónomas especializadas e separadas tanto pode contribuir para clarificar responsabilidades e funções e contribuir para uma maior eficiência e previsibilidade, como também pode resultar no aumento da complexidade, dos problemas de coordenação, dos custos de transação e ainda na redução do controle político e da prestação de contas. Uma prestação de serviços em regime descentralizado requer fortes relações de responsabilização entre os intervenientes na cadeia de prestação de serviços públicos (Ahmad, Devarajan, Khemani e Shah, 2005).

Justamente por isso, a mudança de paradigma exigiu um redesenho substancial dos modelos de gestão e das ferramentas de controlo de maneira a permitir ao governo orientar as entidades externas para o cumprimento do interesse público (Cristofoli et al., 2010). A

descentralização de serviços operada para o nível de governo local impôs uma nova relação de responsabilização e controlo. Na relação Estado *versus* governos locais (bastante diferente das demais relações), o controlo por parte do Estado passou a focar-se, sobretudo, nas regras e práticas que regulam as transferências fiscais do governo central para o governo local e as despesas do governo local (Ahmad et al., 2005). Na relação Estado *versus* agências autónomas de natureza pública, o controlo do Estado impôs a passagem de um controlo ministerial hierárquico para um controlo *ex post* com base na avaliação de relatórios de eficiência e de indicadores de desempenho, entre outros (Araújo, 1998). Na relação Estado *versus* setor privado, a externalização de serviços públicos passou a ter que envolver a regulação das condições de transferência e a monitorização dos acordos contratuais, em matéria de qualidade dos serviços, preços, emprego, investimentos, etc. (Ahmad et al., 2005). Neste caso, uma vez que a responsabilidade política das entidades públicas não é transferida para o setor privado, os serviços públicos de auditoria passaram a controlar e a acompanhar a eficiência e a qualidade da prestação dos serviços públicos (Pina e Torres, 2001). Por fim, o extenso programa de privatização de serviços públicos (transferência definitiva para a propriedade privada) posto em prática para reduzir o peso do Estado também impôs mudanças profundas no papel do próprio Estado. Sobretudo, provocou a criação de agências reguladoras e uma intensa criação regulatória para prevenir possíveis abusos e para manter a supervisão na competição e nos interesses da sociedade (Torres e Pina, 2002). Assim como a Administração Pública em geral, as agências reguladoras são parte da política democrática. As agências reguladoras são um tipo especial de agências que têm objetivos definidos, estão ligadas a diversas áreas administrativas e lidam com clientes e executivos políticos superiores. Geralmente, as agências reguladoras têm uma dupla finalidade: garantir certos valores e bens socialmente desejáveis, e proteger os cidadãos e outros atores da conduta e da competição desonesta por parte de terceiros. A racionalização do papéis de regulador e controlador implica uma tentativa de isolar e separar estes papéis das outras funções do Estado. Aliás, uma recomendação da OCDE concretiza a necessidade de separar a função reguladora da função comercial e de reduzir o potencial de intervenção ministerial, de forma a garantir agências mais autónomas e profissionais. Assim, o controlo sobre “o quê” ou sobre “quem” está sujeito à regulação e é exercida por vários órgãos administrativos (Christensen e Lægneid, 2007). Por outras palavras, exercendo a sua autoridade em ambientes fracamente institucionalizados, os governos passaram a usar o controlo indireto (Padró e Yared, 2012).

Portanto, no geral, este processo gradual de mudança em prol de um Estado garantia fez com que o Estado se transformasse cada vez mais num Estado regulador e controlador, que cumpre as suas obrigações de garantia por meio de diferentes formas de regulação e controlo, na estrita medida em que, a responsabilidade final pela missão pública continua a ser do Estado (Obermann, 2007).

### **1.3 - Impactos e consequências da reforma ao nível local**

Os governos locais são organizações que permitem aos moradores de uma dada localidade agir coletivamente para resolver problemas coletivos. Neste contexto, os governos locais agem em nome de comunidades específicas, dedicando a maior parte do seu tempo à resolução dos problemas específicos dessas comunidades (Oakerson e Svorny, 2005). Dada esta sua importância crítica para as comunidades locais, os governos locais também foram reinventados (Young, 1996). A par da onda de reformas gerais do setor público introduziram-se novas formas de pensar sobre os padrões de organização dos governos locais (ACIR, 1987) e introduziram-se mudanças fundamentais que puseram para trás a ideologia e o dogma do passado (Torres e Pina, 2001). Em particular, os governos locais receberam, por transferência dos governos centrais, o ónus da responsabilidade da globalidade da prestação de serviços locais (Ahmad et al., 2005). Por causa desta descentralização, os governos locais passaram a ter novos padrões de prestação de serviços, mais complexos e mais diversificados (Grossi e Reichard, 2008). Desta forma, os governos locais viram-se pressionados a considerar alternativas ao tradicional monopólio do governo em matéria de prestação de serviços públicos (Morgan e Hirlinger, 1991). Uma das mudanças mais notáveis acabou por ser a externalização de serviços públicos locais (Grossi e Mussari, 2008; Cristofoli et al., 2010) para fornecedores externos, com o objetivo de reduzir custos, aumentar a produtividade, aumentar a qualidade dos serviços (Morgan e Hirlinger, 1991), promover a eficiência e a eficácia dos serviços (Donberger e Jensen, 1997), flexibilizar a rigidez dos procedimentos da Administração Pública e melhor satisfazer os cidadãos (Pina e Torres, 2001).

No contexto europeu, a próprio Direito comunitário abriu portas para que a prestação de serviços por parte das autoridades locais fosse submetida a um mercado vigoroso e às regras da concorrência (regras de liberalização, eliminação de direitos de exclusividade e concursos públicos, entre outros) (Obermann, 2007). O leque de prestadores de serviços tornou-se mais amplo (Grossi e Reichard, 2008). Para além da gestão direta dos serviços, os governos locais passaram a poder

criar empresas em que participam total ou parcialmente, passaram a poder criar entidades conjuntas constituídas por entidades públicas e privadas e a poder externalizar serviços para entidades privadas com fins lucrativos e/ou sem fins lucrativos, de modo a proporcionar uma prestação de serviços mais competente, eficiente, eficaz, orientada para um ambiente de mercado, promotora de uma maior flexibilidade em matéria de gestão e tomada de decisão e promotora de uma maior satisfação dos utentes dos serviços públicos locais (Torres e Pina, 2001).

Na prática, os serviços públicos locais passaram a poder ser prestados:

- a) Pela própria administração local (Grossi e Reichard, 2008);
- b) Por empresas municipais – Entidade autónomas pertencentes à mesma autoridade local (Grossi e Reichard, 2008), mas legalmente separadas, criadas pelas próprias entidades públicas, similares a empresas privadas e com uma maior flexibilidade de gestão do que aquela que é possível no setor público. São entidades que buscam produzir atividades do tipo comercial e geralmente estão livres de quaisquer restrições dos governos em matéria de pessoal e de aquisições/compras (Torres e Pina, 2001; 2002);
- c) Por associações com outros municípios – em que vários municípios se juntam numa espécie de consórcio de municípios (Grossi e Reichard, 2008). Trata-se de um tipo de colaboração voluntária ou compulsória entre vários municípios, visando gerir a prestação de serviços locais (Torres e Pina, 2002);
- d) Por associações de entidades públicas e privadas – Trata-se de um acordo de parceria entre entidades do setor público e do setor privado. Os recursos do setor público e do setor privado são agrupados e as responsabilidades são divididas e os esforços das entidades complementam-se. O acordo contratual difere da contratação convencional de serviços. Nesta caso, o setor privado investe capital de forma equitativa num projeto e o setor público ganha novas receitas ou melhora a capacidade da sua prestação de serviços sem ter de pagar ao parceiro do setor privado (Torres e Pina, 2001; 2002);
- e) Por um sistema de *franchising* – Modalidade pela qual os governos subsidiam a concessão ou o privilégio a uma entidade do setor privado para conduzir o negócio num mercado específico. O governo pode regular o nível ou o preço do serviço, mas

os utilizadores do serviço pagam diretamente ao fornecedor. Trata-se da forma mais comum de externalização de serviços, permitindo criar competitividade na prestação de serviços. Traduz a chamada competição *ex ante*, porquanto só tem lugar no processo de concurso público (Torres e Pina, 2001; 2002);

- f) Por organizações não-governamentais – organizações que executam atividades voluntárias, que são conduzidas por um programa formal de uma agência de voluntariado ou por uma organização privada de serviços sem fins lucrativos. Uma atividade cujos voluntários prestam a totalidade ou parte de um serviço e que são organizados e dirigidos por uma entidade governamental pode ser considerada uma forma de externalização de serviços (Torres e Pina, 2001; 2002);

Desta forma, as unidades governamentais que não possuem capacidade apropriada para certos serviços sobre os quais detêm responsabilidade de provisão passaram a poder socorrer-se de acordos alternativos de produção com outras organizações. A responsabilidade pela produção passou assim a poder ficar a cargo (ou não) dos municípios (Oakerson e Svorny, 2005; Ostrom et al., 1961; Oakerson e Parks, 2011), podendo os governos locais fornecer serviços públicos à comunidade local sem que tenham que os produzir internamente (Ostrom et al., 1961). Isto significa que a responsabilidade de atender às necessidades básicas dos cidadãos passou a poder estar separada da gestão dos serviços públicos. Ou seja, os governos locais passaram a constituir uma economia pública local dotada de duas dimensões, nomeadamente, uma dimensão de provisão e uma dimensão de produção (ACIR, 1987). Sob a dimensão da provisão os governos locais continuam a tomar decisões sobre como gerar receitas e como gastá-las, isto é, continuam a decidir sobre o conjunto de serviços que devem ser providos com os fundos públicos, em que quantidades e com que padrões de qualidade, aqui se incluindo a autoridade para estabelecer regras que regulam o comportamento dos municípios. Sob a dimensão da produção, o processo de produção e prestação de serviços decididos pela autoridade local passou a poder ser realizado por entidades externas aos governos locais (Oakerson e Svorny, 2005; Ostrom et al., 1961; Oakerson e Parks, 2011). Portanto, cada uma destas dimensões pode ser organizada de forma diferente (ACIR, 1987) em que uma não tem que necessariamente envolver a outra (Ostrom, Tiebout e Warren, 1961; Jang e Feiock, 2003).

Estas transformações intensificaram as relações entre os governos locais e todos os prestadores de serviços públicos, nomeadamente entre os governos locais e as organizações

públicas, as organizações privadas e as organizações público-privadas. Ao combinar responsabilidade política com interesses empresariais, os governos locais passaram também a enfrentar o desafio de identificar e adotar mecanismos apropriados para coordenar, orientar e controlar as atividades dos diferentes tipos de prestadores de serviços (Peda, Argento e Grossi, 2013), uma vez que, apesar da separação entre a provisão e a produção, os governos locais continuam a manter total responsabilidade sobre a provisão dos serviços e o controle das decisões de gestão, enquanto as entidades externas levam a cabo a função de executar a prestação propriamente dita (Torres e Pina, 2001). Tais mecanismos são necessários porque a externalização não só provoca uma fragmentação significativa de prestadores de serviços, como também pode levar à dominância de uma orientação lucrativa, resultando em aumentos de taxas e numa redução da qualidade dos serviços prestados (Peda, Argento e Grossi, 2013).

## **CAPÍTULO II**

### A problemática da externalização

---

## **2 - A PROBLEMÁTICA DA EXTERNALIZAÇÃO**

### **2.2.1 - A quem contratar e como contratar**

O conjunto de reformas introduzidas no setor público local abriu portas para que os municípios passassem a ter poder para decidir sobre quem deve gerir a prestação dos serviços públicos locais (González-gómez, Wanden-berghe e Ruiz-villaverde, 2012). Determinar os serviços que devem ser produzidos publicamente ou produzidos por entidades externas é uma decisão específica que cabe a cada governo local. Independentemente desse poder discricionário, a opção pela externalização da produção não retira a responsabilidade dos governos locais pela qualidade dos serviços prestados (Oakerson e Parks, 2011). Os governos locais continuam a manter a obrigação de garantir e fornecer soluções e programas eficazes para satisfazer as necessidades do público em geral. Isto implica que os órgãos políticos eleitos diretamente pela comunidade local realizem atividades de planeamento e façam uma gestão estratégica dos municípios, uma vez que grande parte dos recursos financeiros necessários para o bom funcionamento dos governos locais e, em particular, para o bom funcionamento da prestação dos serviços municipais, derivam das contribuições das próprias comunidades locais (Grossi e Mussari, 2008). Especialmente por esta razão, a escolha entre a externalização e a produção pública requer uma atenção cautelosa à natureza da especificidade dos bens e serviços e do mercado local para a sua aquisição ou contratação (Oakerson e Parks, 2011) e pressupõe, sobretudo, que os governos olhem para a prestação de serviços sob uma lente que alinhe os valores de interesse público, as instituições e os mercados. De acordo com Brown, Potoski e Slyke (2006), estes três fatores interagem entre si e o alinhamento entre eles pressupõe três etapas-chave de gestão da prestação de serviços, nomeadamente:

- a) A decisão entre produção pública ou produção externa dos serviços;
- b) A seleção e contratação dos fornecedores externos;
- c) A implementação de mecanismos de monitorização e supervisão da execução dos contratos.

#### **2.2.1.1 - Decisão entre produção pública ou produção externa dos serviços.**

Decidir externalizar a produção de um serviço representa a primeira fase do processo de externalização. Para que os governos locais enverguem por um caminho eficiente em matéria de prestação de serviços, devem comparar cuidadosamente os custos e os benefícios de produzir um

serviço publicamente com os custos e os benefícios de externalizar a sua produção (Pouder, 1996).

A eficiência que os governos locais procuram alcançar com a externalização resulta essencialmente da redução de custos que se espera obter com a transferência dos serviços para entidades externas (Ferris e Graddy, 1986; Wassenaar et al., 2013). Logo, a alternativa de externalização que apresente custos mais reduzidos equivale à alternativa maximizadora de eficiência (Pouder, 1996). As considerações de custos são, por isso, importantes para fazer esta escolha. Todavia, os custos devem ser encarados de forma abrangente para incluir todos os custos de transação (Nelson, 1997), na medida em que, sendo um processo complexo, a externalização é muitas vezes agravada pelos altos custos de transação decorrentes não só da negociação, mas também da implementação e da monitorização das relações contratuais com os fornecedores (Brown e Potoski, 2003; Rodrigues et al., 2012).

Na prática, os custos de transação nascem imediatamente com a decisão de externalização e acompanham todo o processo de externalização até ao fim (Feiock, Clingermayer, Shrestha e Dasse, 2007). Esses custos podem ser divididos em custos de transação *ex-ante* e custos de transação *ex-post*. Os custos de transação *ex-ante* incluem os custos incorridos até à conclusão da celebração de um acordo contratual (Obermann, 2007) e incluem os custos incorridos com a pesquisa e aquisição de informação sobre potenciais fornecedores e respetivas competências (Feiock, Clingermayer, Shrestha e Dasse, 2007), com a negociação e com a celebração de um contrato. Os custos de transação *ex-post* são os custos em que se incorre com a execução do acordo contratual e com o respetivo acompanhamento e monitorização (Obermann, 2007). Os custos de transação *ex post* podem tornar-se elevados e podem assumir várias formas. Isso inclui o risco das transações se desviarem dos termos em que foram acordadas, inclui os custos de renegociação se ambas as partes fizerem um esforço para corrigir esses desalinhamentos contratuais, inclui os custos com a instalação e manutenção de estruturas específicas de gestão para supervisionar os desalinhamentos contratuais e os custos de supervisão para manter um compromisso seguro (Williamson, 1985).

Uma parte fundamental desta problemática dos custos de transação está associada à condição humana. Os seres humanos envolvidos no processo de externalização são seres imperfeitos e, como tal, existem duas conceções da natureza humana especialmente importantes. Por um lado a racionalidade limitada e, por outro lado, o oportunismo. A essência da racionalidade limitada é que, embora a intenção os seres humanos seja a de se comportar de forma racional,

as suas decisões quase nunca são ideais numa ótica económica, pois o homem não tem a capacidade cognitiva para chegar a decisões totalmente racionais. O conhecimento humano é fragmentado, tornando cognitivamente impraticável uma escolha racional entre todas as possíveis alternativas (Simon, 1945). Já o oportunismo é uma condição de profunda busca de autointeresse que contempla o uso de malícia (Williamson, 1988). O oportunismo não é entendido como uma característica universal da humanidade. É antes uma característica que alguns indivíduos assumem de vez em quando. Aquando de um processo de externalização, o oportunismo é uma característica que raramente é transparente *ex ante*. De modo a obviar esse risco, aquando da elaboração de contratos, as partes contratantes podem, de forma preventiva (ainda que de maneira não precisa), presumir a presença de oportunismo e salvaguardar surpresas desagradáveis *ex post* (Williamson, 1985).

A natureza e a magnitude dos custos de transação estão igualmente associadas a três dimensões das transações, nomeadamente ao grau de especificidade dos ativos a transacionar, à incerteza inerente às transações e à frequência das transações (Williamson, 1988; 1998; Speklé, 2001; Brown et al., 2006). O grau de especificidade de ativos refere-se à grau em que um ativo específico pode ser realocado para usos alternativos e por utilizadores alternativos sem perda do valor produtivo (Williamson, 1988), ou seja, refere-se a investimentos especializados em ativos específicos que só são aplicáveis à produção desse serviço em específico e que são difíceis ou demasiado dispendiosos para ser adaptados à produção de outros serviços (Williamson, 1981). Para ganhar ou perder fornecedores, investir num serviço de ativos específicos que não possam ser rapidamente transferidos para outras atividades ou propósitos organizacionais, deixa os fornecedores vulneráveis para um único comprador do serviço (casos de monopsonio). Isto não só aumenta os custos para os fornecedores competirem no mercado como, acima de tudo, faz com que seja improvável que esses fornecedores permaneçam no mercado para futuros concursos públicos. Por outro lado, os governos que contratam os serviços de ativos específicos podem privilegiar perigosamente os fornecedores que ganham o primeiro contrato, condicionando outros futuros concursos públicos. Sob estas condições monopolistas, o fornecedor vencedor pode explorar o governo que o contratou com impunidade, aumentando os preços ou reduzindo a qualidade do serviço (Brown et al., 2006). A incerteza refere-se ao grau de especificidade de desempenho pretendido de um fornecedor e à previsibilidade ou influência do ambiente em que o contrato será operacionalizado (Speklé, 2001). Quando duas partes consideram entrar numa relação contratual seria útil elaborar um contrato que especificasse completamente todas as ações

contingências para todo o hiato temporal de duração do contrato. Um compromisso desta natureza exigiria um contrato completo capaz de prever a totalidade das contingências futuras (Gietzmann, 1996). Contudo, é humanamente impossível conhecer toda a informação sobre os custos relevantes no mercado e, mesmo havendo especialistas no mercado com informação mais apurada sobre os custos relevantes, os custos podem reduzir, mas não são eliminados (Coase, 1934). Uma vez que as partes não conseguem prever todos os possíveis cenários futuros, os contratos são tipicamente incompletos e podem permitir que os fornecedores oportunistas explorem os contratos de modo a torná-los vantajosos para si próprios (Gietzmann, 1996; Brown et al., 2006). Por último, a frequência de transações refere-se à repetição de transações similares (Gietzmann, 1996). O efeito da frequência das transações nos custos de transação é significativo (Teo e Yu, 2005). A frequência das transações pode ser caracterizada por frequências de uma só vez, ocasionais e recorrentes. A distinção entre as frequências de uma só vez e ocasionais não é aparente (Williamson, 1979). Manter a produção interna de um bem ou serviço que raramente é usado (cuja transação não é recorrente) torna-se injustificável (Teo e Yu, 2005).

Existem ainda outros fatores adicionais com notório peso nos custos de transação e com notório peso para a decisão final que devem ser igualmente ponderados pelos governos locais, tais como, os requisitos legais vigentes que regulam a contratação, as características do mercado (Brown et al., 2006), as características dos próprios serviços (Ferris e Graddy, 1986), as pressões políticas (Brown et al., 2006), o grau de mensurabilidade do serviço a externalizar (Williamson, 1981;1985; Brown et al., 2006), e a aversão ao risco (Sappington e Stiglitz, 1987). Os requisitos legais vigentes e as instituições que informam a prestação de serviços numa determinada jurisdição exercem influência nos níveis de retorno que podem resultar da externalização *versus* produção interna. O ordenamento jurídico vigente num jurisdição pode reduzir a competitividade dos mercados, diluindo as vantagens de externalização face à produção interna. Para além disso, as leis também definem os limites dentro dos quais os governos locais podem operar em contexto de externalização e antecipam os instrumentos e os recursos passíveis de ser empregues em matéria de prestação de serviços. Identificar e examinar antecipadamente as especificidades da arquitetura legal e política que orientam a externalização de serviços torna-se uma tarefa crítica para os governos locais envolvidos na escolha entre produzir internamente ou produzir externamente (Brown et al., 2006). Analisar as características do mercado de serviços traduz igualmente uma importância ainda mais fundamental para determinar os retornos que se podem obter através de uma eventual externalização de serviços. A relação entre a procura dos governos

locais por opções de externalização e a oferta disponível de produtores externos no mercado determina igualmente as decisões de escolha de produção (Ferris e Graddy, 1986). Por essa razão, os governos locais devem avaliar se as condições de mercado favorecem a externalização. Em contextos de mercados pequenos, com reduzida competitividade, a produção interna representa a opção ideal (Brown et al., 2006). As características dos serviços, nomeadamente a intensidade do trabalho, o grau de abrangência coletiva, o grau de standardização e a escala de produção que determinado serviço pode oferecer são igualmente fatores que pesam na análise e decisão entre produzir internamente ou recorrer a fornecedores externos, na medida em que, os serviços em que estas características são acentuadas sugerem grande potencial de redução de custos de produção se forem externalizados (Ferris e Graddy, 1986). Por outro lado, as pressões políticas dos próprios governos locais são outro fator influente. Por vezes essas pressões podem ser contraditórias e levar os governos a manter serviços que deveriam ser externalizados e a externalizar serviços que deveriam ser produzidos internamente. Neste último caso, cabe aos responsáveis pela contratação municipal combater a falta de informação dos políticos ou promover para que sejam criados incentivos e a capacidade para monitorizar de perto cada um dos fornecedores como forma de minimizar comportamentos oportunistas e evitar o fracasso dos contratos (Brown et al., 2006). Já a mensurabilidade do serviço refere-se às dificuldades dos governos locais para conseguir medir os resultados do serviço ou para monitorizar as atividades necessárias para prestar o serviço (Williamson, 1981). Por outras palavras refere-se ao quão fácil é e ao quão bem os governos locais podem avaliar a quantidade e a qualidade dos serviços. Os serviços fáceis de mensurar apresentam métricas de desempenho identificáveis que, com rigor, conseguem traduzir os *outputs* e os *outcomes* da quantidade e qualidade dos serviços. Serviços difíceis de mensurar tornam os governos locais vulneráveis aos fornecedores sem escrúpulos que, como sugere a teoria do Principal-agente, podem explorar a sua vantagem de posse de informação e ameaçar a qualidade e a quantidade dos serviços que prestam (Brown et al., 2006). Por fim, as considerações do risco são também claramente importantes na hora de determinar a escolha entre provisão pública ou provisão privada assim como para a estruturação do concurso público quando a opção é a externalização. Quando os potenciais fornecedores possuem melhor informação sobre as condições da produção de um serviço e estão mais avessos ao risco do que o próprio governo local, surge um importante *tradeoff*. Ou seja, por um lado a externalização da produção torna-se vantajosa uma vez que as decisões de produção são transferidas para as mãos de indivíduos mais bem informados e mais capazes para a produção. Mas, por outro lado, o

governo terá de pagar uma bonificação de risco aos fornecedores para compensar o risco que estes podem enfrentar. Nestes casos, se o governo for mais tolerante ao risco do que os produtores externos, então é recomendável a produção pública do serviço, já que as bonificações de risco que potencialmente terão de ser pagas aos produtores externos devem ter maior peso financeiro do que os custos da desvantagem dos governos locais (Sappington e Stiglitz, 1987).

Todas as condições apresentadas tanto podem ser gerais e transversais a todos os serviços como podem ser específicas, relativas a um serviço específico. As condições gerais influenciam a decisão de externalizar qualquer serviço. As condições de ordem específica influenciam a decisão sobre quais serviços devem ser externalizados (Ferris e Graddy, 1986). Estas condições são suscetíveis de influenciar a produção e os custos de transação da prestação de serviços e de assumir uma considerável importância para a tomada de decisão de externalizar serviços (Ferris e Graddy, 1994).

Portanto, a eficiência que um governo local pretende alcançar pode perder-se quando os custos de transação são elevados (Feiock et al., 2007) e ultrapassam o nível das poupanças passíveis de ser geradas pela externalização (Bel e Fageda, 2007), ou seja, a externalização tanto pode melhorar a prestação de serviços como pode ser um desastre (Brown et al., 2006). Deste modo, quando a decisão passa por externalizar serviços, os governos locais devem comparar os custos de transação associados a cada alternativa de externalização e escolher aquela que minimize tais custos (Feiock et al., 2007) no sentido de que, à medida que os custos de transação aumentam, os ganhos de eficiência decorrentes dos custos de produção com a externalização tornam-se menos decisivos (Rodrigues et al., 2012).

#### **2.2.1.2 - Seleção e contratação dos fornecedores externos**

Uma etapa-chave quando se planeia a externalização de serviços é a seleção do fornecedor (Torres e Pina, 2002). Esta segunda etapa requer a estruturação de todo o processo de licitação pública para seleção do fornecedor externo e/ou a elaboração dos contratos de prestação de serviços. A contratação implica um conjunto de considerações e decisões dos governos locais acerca do valor público a alcançar e a especificação das obrigações e tarefas a cumprir pelas pelos fornecedores externos e os sistemas de medição do desempenho (Brown et al., 2006).

Quando a opção dos governos locais é a externalização, existem governos locais que externalizam mais do que outros e determinados serviços são frequentemente mais externalizados do que outros. Na hora de escolher entre os vários fornecedores disponíveis, as decisões dos

governos locais variam (Ferris e Graddy, 1986). Cabe a cada governo local decidir a quem externalizar a produção de serviços dentro das opções existentes, nomeadamente, com empresas municipais (Bel e Fageda, 2010), com outros governos locais, com fornecedores privados ou com fornecedores sem fins lucrativos (Feiock et al., 2007; Ferris e Graddy, 1986; Ferris e Graddy, 1994; Morgan e Hirlinger, 1991; Brown et al., 2006).

Os governos locais que optam pela externalização para as empresas municipais promovem a estruturação do mercado de uma forma mais radical, no sentido em que, os governos locais servem-se de uma postura empreendedora para se envolver diretamente nos mercados como atores ativos e competitivos. Os governos locais podem criar e colocar empresas públicas de prestação de serviços em concorrência direta com as empresas do setor privado (Warner e Hebdon, 2001). Muitas empresas públicas municipais para além de competir pela prestação de serviços com as empresas privadas na área de jurisdição dos municípios que as criaram competem também noutras jurisdições (Dijkgraaf e Gradus, 2008). Muitos governos locais optam mesmo por manter alguma capacidade de prestação de serviços ao mesmo tempo que experimentam a prestação dos mesmos serviços com privados. Essa redundância na prestação de serviços cria concorrência e aumenta a probabilidade de redução de custos. Neste contexto a contratação competitiva através concurso público assume um papel preponderante (Warner e Hebdon, 2001), existindo evidências internacionais que sugerem que o uso de concurso público pode gerar considerável redução de custos (Donberger e Jensen, 1997).

Os executivos municipais que optam pela externalização para entidades que visam a cooperação intermunicipal procuram, sobretudo, tirar proveito de economias de escala (Levin e Tadelis, 2010; Ferris e Graddy, 1986). Independentemente da forma que a cooperação intermunicipal assuma, não há uma transferência permanente ou uma perda de funções ou competências locais e de alguma forma os governos Locais mantêm o controlo sobre as decisões e os serviços que resultaram da cooperação (Hulst e Monfort, 2007). À semelhança dos lucros que as organizações privadas podem obter com economias de escala, essas vantagens também são válidas para as organizações públicas, tais como as empresas intermunicipais capazes de criar uma espécie de mercado de prestação de serviços para além de uma única jurisdição municipal, expandido economias de escala (Warner e Hebdon, 2001). Tipicamente as cidades pequenas contratam com outros governos locais para conseguirem poupanças através da produção em escala. As economias de escala que são mais suscetíveis de ser relevantes para a decisão de contratação resultam da redução de custos com o material e equipamento e uma maior

capacidade de utilização. Outro fator, consiste no interesse em manter uma continuidade de serviços transversais às várias jurisdições dentro de uma área geográfica de modo a evitar diferenças substanciais na qualidade dos serviços dentro dessa área, sob pena de, havendo diferenças na qualidade entre municípios, poder surgir externalidades negativas importantes. Outro fator adicional prende-se com o facto de existirem serviços que requerem um sistema integrado para o seu funcionamento como é o caso dos transportes. Para estes serviços a contratação com outros municípios permitirá assegurar serviços similares ou padrões mínimos de serviço dentro de determinada área geográfica (Ferris e Graddy, 1986). A operação conjunta da prestação de serviços públicos deve alcançar as necessárias economias de escala e o ajustamento mútuo das políticas locais devem resultar numa abordagem coordenada das questões que ultrapassem as fronteiras municipais. Às vezes, a cooperação é uma obrigação legal e a lei regula as atribuições e competências. Na maioria das vezes é deixada para os municípios para que estes criem organismos cooperativos e decidam sobre o seu objetivo, poderes e recursos administrativos. Outra mais-valia é o fato da cooperação intermunicipal se poder adaptar facilmente a novas circunstâncias e desenvolvimentos. Se a escala para uma produção eficiente sobe, é relativamente fácil de envolver um maior número de municípios no acordo de cooperação, ou alargar a cooperação com outros parceiros públicos e privados; se novas áreas políticas necessitarem de coordenação, os custos para adicionar novos itens para as agendas dos órgãos consultivos existentes são relativamente baixos. A cooperação intermunicipal revela-se, assim, o mecanismo mais capaz de lidar com as rápidas mudanças no ambiente de hoje do que outras formas tradicionais de governo (Hulst e Monfort, 2007). Por isso mesmo, a cooperação intermunicipal fornece uma alternativa politicamente atraente para os executivos municipais (Morgan e Hirlinger, 1991).

Se a opção dos municípios for a de externalização para os mecanismos de mercado privado, nomeadamente para organizações com fins lucrativos, segue a presunção básica de que o setor privado é o produtor mais eficiente, na medida em que, a motivação para o lucro induz as organizações com fins lucrativos a optar pelos métodos de produção mais baratos (Ferris e Graddy, 1986). Todavia, esta propensão para o lucro pode por em causa valores públicos como a qualidade e a igualdade de tratamento (Brown et al., 2006). Além disso, as organizações com fins lucrativos estão mais propensas para produzir serviços mais individualizados e menos coletivos (Ferris e Graddy, 1986). Quando as organizações com fins lucrativos são forçadas pelo governo locais para tomar certas medidas para manter ou melhorar a qualidade dos serviços mantendo os custos

baixos, os governos locais devem manter-se alerta uma vez que as organizações com fins lucrativos podem aceitar reduzir despesas, particularmente se isso significar alcançar os seus próprios objetivos de lucro à custa dos objetivos do governo (Brown et al., 2006).

Por último, se a opção dos executivos municipais for no sentido de externalizar serviços para organizações não-governamentais ou sem fins lucrativos, estas, em contraste com as organizações com fins lucrativos, conseguem custos de trabalho muito mais baixos através do uso de pessoal voluntário e de pessoal em regime de trabalho em *part-time*. Além disso, podem igualmente subsidiar o serviço com recursos provenientes de outras fontes de financiamento (Ferris e Graddy, 1986). As organizações sem fins lucrativos são reguladas como organizações isentas de impostos e, nessa condição, encontram-se proibidas de distribuir lucros pelos seus empregados e pelos quadros voluntários (Brown et al., 2006). Por essa razão, e ainda porque são menos influenciadas por incentivos de poder e de lucro, as organizações sem fins lucrativos possuem poucos incentivos para se envolverem em comportamentos de oportunismo, diminuindo o potencial risco dos governos locais incorrerem em custos de oportunismo e de monitorização dos contratos, tendendo estes a ser mais baixos (Feiock et al., 2007; Brown et al., 2006). Por outro lado as organizações sem fins lucrativos que já possuem um histórico de existência ligado à produção de um determinado serviço ou ligado à provisão desse serviço e já apresentam um envolvimento com a comunidade local, apresentam uma mais-valia para serem contratadas pelos governos locais para produzirem serviços similares. O setor sem fins lucrativos é ainda capaz de produzir serviços mais coletivos (em oposição aos serviços individuais), ou seja, é capaz de produzir um serviço mais parecido com o prestado pelo serviço público. Portanto, para serviços mais coletivos as organizações sem fins lucrativos representam uma forma de externalização mais aconselhável. Em muitos casos, as organizações sem fins lucrativos podem ser criadas como produtores extragovernamentais de bens de consumo coletivo (Ferris e Graddy, 1986). Nestes casos, a contratação dos serviços com organizações sem fins lucrativos pode envolver atividades complementares à provisão *in-house* com potencial para gerar economias de escala e reduzir custos de transação com a partilha de atividades, quando comparado com as organizações com fins lucrativos (Feiock et al., 2007). Por último, muitas vezes os cidadãos preferem a externalização dos serviços para o setor sem fins lucrativos sob o argumento de que a produção pelo setor com fins lucrativos pode pôr em causa a qualidade dos serviços. E, se os cidadãos acreditam que o setor sem fins lucrativos presta serviços com melhor qualidade, será aconselhável aos governos locais externalizar serviços com organizações sem fins lucrativos. Portanto, face às vantagens

apresentadas, é de esperar que na hora de contratar haja uma maior preferência pelo setor sem fins lucrativos, do que pelo setor lucrativo (Ferris e Graddy, 1986). Contudo, as vantagens apresentadas podem também reduzir a habilidade das organizações sem fins lucrativos para ser inovadoras quando comparadas com as organizações com fins lucrativos (Brown et al., 2006).

Portanto, ao externalizar serviços públicos o processo de produção muda, transferindo-se de um perímetro burocrático para uma estrutura de diferentes tipos de atores autónomos. Uma das consequências mais evidentes nesta separação entre comprador e prestador de serviços públicos locais é a redistribuição de responsabilidades entre o governo local e outras organizações para alcançar o objetivo da prestação de serviços. Os governos locais ficam com a responsabilidade de definir e avaliar políticas e estratégias coordenadas, certificando-se ainda de que o prestador aderiu ao contrato de serviço. Já o fornecedor deve prestar os serviços de forma eficiente e eficaz. Assim, o impacto social e económico (desempenho global) da produção de serviço público é da responsabilidade dos governos locais mesmo quando os serviços públicos locais são fornecidos por organizações externas (Grossi e Mussari, 2008).

Nesta estrutura de diferentes tipos de atores autónomos, todos estão ligados por relações financeiras e contratuais (Grossi e Mussari, 2008). As relações contratuais de externalização de serviços incluem a cessação de programas públicos em determinadas áreas e inclui o financiamento da provisão externa dos serviços (Starr, 1987). Deste modo, todas as organizações externas que passam a prestar serviços públicos podem ser vinculadas aos governos locais apenas por uma relação contratual (contrato de serviços) ou por uma relação contratual e uma relação de controlo financeiro, quando essas organizações fazem parte do município (Grossi e Mussari, 2008).

As formas de contratação variam muito quanto às suas consequências em termos de gastos públicos, prestação de contas e efeitos sobre a concorrência (Starr, 1987). De acordo com Brown et al. (2006), ao especificar um contrato, os governos locais oficializam os termos do contrato da prestação de um serviço. Dentro dos contornos legais, os governos locais normalmente têm margem discricionária para especificar um conjunto de cláusulas contratuais, nomeadamente:

- a) A natureza e a finalidade do serviço e as tarefas a desempenhar pelos fornecedores externos;
- b) O desempenho desejado, baseado em critérios de medida, onde se inclui as medidas dos *outcomes* desejados;

- c) As qualificações do vendedor, incluindo aspetos de licenciamento e creditações necessárias;
- d) A estrutura e a agenda de pagamentos de pagamentos ao fornecedor externo;
- e) Duração do contrato (curto e longo prazo);
- f) Incentivos e sanções previstas;
- g) Disposições normativas para a renovação contratual;
- h) Requisitos de reporte.

Toda esta cautela é aconselhável para minimizar a ocorrência de comportamentos oportunistas. Obviamente que esta cautela implica custos. Os governos locais têm de incorrer em custos de transação para especificar claramente os valores, as medidas de desempenho e uma série de cláusulas detalhadas (Brown et al., 2006). Na verdade, a negociação contratual pode ser muito cara quando muitas das contingências são impossíveis de prever. Isto aplica-se sobretudo quando a tecnologia de produção é muito complexa e sujeita a frequentes mudanças. Reconhecer este facto sugere a possibilidade de que uma completa descentralização pode não ser a estratégia desejável. Nestes casos, a comunicação continuada e a renegociação entre principal e agente deve ser mutuamente desejável de modo a lidar com as contingências imprevistas (Sappington e Stiglitz, 1987).

### **2.2.1.3 - Implantação de mecanismos de monitorização e supervisão da execução dos contratos.**

Esta terceira etapa-chave ocorre após a contratação (Brown et al., 2006). Uma vez posta em prática, a contratação externa de serviços públicos desenvolve, tendencialmente, a sua própria dinâmica e um estilo e uma lógica própria, exigindo coordenação e controlo (Deakin e Walsh, 1996). Este momento implica a gestão do contrato, em que se inclui a monitorização do desempenho dos fornecedores externos e a monitorização da qualidade dos serviços prestados pelas entidades contratadas (Brown et al., 2006).

Uma importante diferença entre a provisão pública e a provisão privada de serviços reside nos custos de transação que o governo local enfrenta quando tenta intervir nas atividades de produção delegadas. Sob o domínio público os governos detêm autoridade para intervir diretamente nos acordos de produção que foram delegados e de implementar um conjunto de mudanças caso se mostre necessário. Sob a propriedade privada os direitos de intervenção dos governos são mais limitados. Além disso, os custos de intervenção são geralmente mais baixos

nos acordos de produção delegados no setor público, do que nos acordos de produção delegados no setor privado (Sappington e Stiglitz, 1987).

Alguns estudos têm levantado preocupações sobre a capacidade para gerir a prestação de serviços sob regime contratual. Essa preocupação justifica-se pelo facto de a contratação acarretar um novo conjunto de riscos para a prestação de serviços, riscos esses que exigem novas capacidades de gestão por parte dos governos locais (Brown e Potoski, 2003).

Brown e Potoski (2003) identificam três categorias de riscos, nomeadamente, os riscos associados ao tipo de serviço a ser contratado, associados ao parceiro contratual e os riscos associados ao contexto de mercado em que se realiza o contrato. Existem governos locais que não reconhecem estes riscos e negligenciam as suas responsabilidades de supervisão dos contratos. Os governos que reconhecem estes três riscos podem delinear medidas adequadas para reduzir as probabilidades de fracasso dos contratos, adotando, nomeadamente, procedimentos de monitorização dos contratos para aumentar a sua capacidade de controlo e correção do desempenho do fornecedor.

Na verdade, a própria criação de um processo ou sistema de monitorização e *feedback* constitui uma fonte de custos de transação. Os potenciais comportamentos oportunistas dos fornecedores estão também associados a custos de transação (Rodrigues et al., 2012; Feiock et al., 2007) na medida em que os atores sentem-se tentados em incorporar esta contingência no contrato (Feiock et al., 2007), podendo variar de acordo com as características do serviço, incluindo a especificidade do serviço, a mensurabilidade do serviço e a frequência das transações (Rodrigues et al., 2012). A probabilidade de se vir a dirimir potenciais litígios que requerem uma arbitragem judicial para salvaguardar os termos do contrato associados a uma eventual renegociação ou o reajustamento, caso se mostre necessário implica igualmente custos de transação (Feiock et al., 2007).

Portanto, o maior preço a pagar pela poupança que um governo espera alcançar com a externalização de serviços é a perda do controlo sobre o processo de prestação desses serviços. E, por isso, saber exatamente qual o grau de controlo que deve ser aplicado para alcançar poupanças é um passo crítico para a decisão de externalizar um serviço (Ferris e Graddy, 1986). As medidas tomadas nos setores locais para a estruturação e acompanhamento do fornecimento de serviços públicos são extremamente diversificadas e fortemente influenciadas pelas tradições nacionais de cada país, desenhadas à medida de cada caso (Obermann, 2007).

Os procedimentos de monitorização mais comuns podem passar pela monitorização de reclamações dos cidadãos, aplicação de inquéritos aos utentes dos serviços, auditorias e inspeções aos fornecedores. Ao pesar os custos de transação e a informação que esperam obter sobre o comportamento e o desempenho dos fornecedores, os governos locais podem ser, em certa medida, seletivos quanto ao tipo de procedimentos de monitorização a empregar. Com efeito, os resultados empíricos fornecem evidências de que quando existe um aumento na especificidade dos ativos e quando o desempenho de um fornecedor é difícil de medir, os governos aumentam o uso de auditorias de acompanhamento e inspeções no terreno para recolher informações acerca do comportamento dos fornecedores. As evidências também demonstram que os governos locais aumentam as suas atividades de monitorização quando contratam fornecedores com fins lucrativos, demonstrando que são mais cautelosos quando existe uma grande diferença de interesses e objetivos entre os governos locais e os fornecedores (Brown e Potoski, 2003), no sentido de que as organizações privadas são suscetíveis de distribuir benefícios o mais barato possível, mas não de uma forma politicamente ideal (Ferris e Graddy, 1986). Por essa razão, os governos locais que contratam mais com fornecedores de organizações com fins lucrativos estão mais propensos a monitorizar queixas e reclamações dos cidadãos para avaliar como é que eles se comportam, em vez de executar auditorias ou inspeções no terreno (Brown e Potoski, 2003).

O conflito político gerado em torno da contratação também pode estimular os governos a realizar mais atividades de monitorização de contratos, embora esse tipo de conflitos possa variar de acordo com o tipo de atividade contratada e de acordo com a natureza do conflito, isto é, se é interno ou externo. Governos que experienciam conflitos externos estão mais propensos a monitorizar reclamações e a aplicar inquéritos aos cidadãos. Os governos que experienciam conflitos internos tendem a monitorizar o desempenho do fornecedor através de inspeções no terreno de modo a prevenir problemas que possam vir a favorecer a oposição partidária (Brown e Potoski, 2003).

As condições ambientais são outro fator que desempenha um papel preponderante na decisão de monitorizar os contratos. Os governos com grandes jurisdições executam menos atividades de monitorização do que os governos de jurisdições médias. Os custos de transação em comunidades de grande dimensão podem ser tão elevados que os governos podem optar por não suportar os custos de monitorização quando contratam, pois a monitorização em comunidades de grandes dimensões em que os fornecedores operam numa vasta área geográfica, podem ser tão elevados que se transformam em deseconomias de escala. Além disso, nas grandes

jurisdições os governos podem confiar no próprio mercado devido à pressão exercida pela concorrência, onde, sob a ameaça de um concorrente poder vir a ganhar o contrato no futuro, obriga o fornecedor contratado a produzir um serviço de qualidade e a preços competitivos se quiser garantir a manutenção do contrato. Já as pequenas comunidades podem também prescindir de adotar procedimentos formais de monitorização uma vez que podem confiar nos canais informais de informação para monitorizar os contratos. Os governos com jurisdições médias podem ser muito grandes para confiar em canais informais de informação e muito pequenos para beneficiar de um mercado denso, vigoroso e competitivo (Brown e Potoski, 2003).

Por último, a própria estrutura e a capacidade de gestão dos governos locais pode influenciar as suas decisões de monitorização dos contratos. Governos com estruturas de gestão mais profissionais apresentam maior probabilidade de exercer uma monitorização adequada dos contratos (Brown e Potoski, 2003).

## **CAPÍTULO III**

### Fatores que conduzem à externalização

---

### **3 - FATORES QUE CONDUZEM À EXTERNALIZAÇÃO**

#### **3.1 – Considerações prévias**

Existe uma vasta literatura que analisa as opções tomadas pelos governos locais procurando perceber as razões pelas quais a gestão de certos serviços é externalizada (Guardiola, González-gómez e García-rubio, 2010). Em muitos desses estudos a decisão de escolha foi encarada como uma simples dicotomia entre manter os serviços públicos ou transferi-los para entidades externas (Warner e Hebdon, 2001). Mas, a decisão pela externalização é muito mais complexa do que a simples escolha dicotômica entre produção interna ou externa (Ferris e Graddy, 1994) na medida em que os governos locais gerem um processo de reestruturação complexo que deve equilibrar objetivos de eficiência com valores públicos e atender à competitividade do mercado público e do mercado privado em matéria de serviços públicos (Warner e Hebdon, 2001) e às características do serviço (Rodrigues et al., 2012).

As teorias organizacionais sugerem que os diferentes incentivos e as restrições subjacentes às várias formas de organização podem originar diferentes comportamentos e resultados (Ferris e Graddy, 1994). Logo, apesar de todos os governos locais terem passado a fornecer às suas comunidades serviços que não produzem *in-house* (Oakerson e Parks, 2011), a intensidade com que o fazem difere entre eles. As razões para que exista esta heterogeneidade entre os governos locais podem ser diversas (Wassenaar et al., 2013).

De acordo com uma meta-análise protagonizada por Bel e Fageda (2007) que incidiu sobre 28 estudos empíricos que procuraram investigar os fatores que explicam a externalização local, os autores concluíram que, no geral, a maioria das análises empíricas apresenta baixo poder explicativo devido às dificuldades metodológicas para capturar a natureza dinâmica da decisão de externalização. Muito poucos elementos dos estudos de avaliação são adequados para a generalização. De acordo com os autores a maioria dos estudos suportam a hipótese de que as considerações relativas aos custos são importantes, particularmente quando as economias de escala e custos de transação são consideradas em conjunto. Além deste ponto de acordo, os resultados para outras hipóteses mostram uma grande variabilidade entre os vários estudos. Enquanto não há um acordo absoluto sobre quais os fatores que podem influenciar a externalização dos serviços locais, refere o autor que as hipóteses trabalhadas na literatura podem ser agrupadas em duas grandes famílias: hipóteses políticas e hipóteses económicas. Economicamente, os governos podem ser incentivados por uma combinação de fatores fiscais e

custos de produção, enquanto que, politicamente, os líderes podem ser movidos pela lealdade a uma ideologia ou um desejo de conquistar o apoio de grupos de interesse-chave.

### **3.2 - Fatores socioeconômicos**

No seio dos fatores econômicos, os custos de transação desempenham um papel crucial na decisão de externalizar a produção de serviços públicos locais (Feiock et al., 2007). Por essa razão, alguns proponentes da externalização consideram-na uma vantagem na medida em que permite gerar potenciais ganhos de eficiência através da poupança nos custos (Ferris e Graddy, 1986). Essas poupanças dos custos podem resultar das economias de escala, da competição entre fornecedores e das diferenças de práticas de trabalho entre setores. As economias de escala são assim um fator importante para a escolha municipal entre produção interna e produção externa (Nelson, 1997). Contrariamente às deseconomias de escala que se tornam mais evidentes em governos locais amplos, onde os custos de comunicação e de coordenação são relativamente altos (Oakerson e Svorny, 2005), as economias de escala podem decorrer dos preços de *input* e das necessidades de prestação de serviços em grande escala. Se, nalguns dos serviços prestados, uma grande proporção de seus *inputs* são equipamentos e materiais, os prestadores em grande escala podem ser capazes de comprar esses inputs a um preço menor do que os produtores de pequena escala (Ferris e Graddy, 1986).

Por outro lado existe diversa literatura com evidências empíricas que demonstram que os recursos e as pressões fiscais impactam nas decisões dos governos locais para se envolverem na contratação. Governos locais com constrangimentos fiscais (baixas receitas *per capita* e limitados na sua autoridade fiscal por parte do Estado) estão mais propensos à externalização de serviços do que os governos locais mais ricos, num Estado que não impõe limites à autoridade fiscal local para gerar receita (Brown e Potoski, 2003). As pressões financeiras crescentes que muitos municípios enfrentam resultaram num aumento da dependência de formas alternativas de produção e prestação de serviços e, em geral, as cidades que usam formas alternativas de produção de serviços tendem a ter uma capacidade financeira menor e a receber menos fundos de transferências intergovernamentais, embora possa haver variações entre cidades (Joassart-Marcelli e Musso, 2005). Bel e Fageda (2007) também corroboram a indicação de que o stresse fiscal influencia a externalização dos serviços locais. Todavia, estes autores advertem que a hipótese de que o stresse fiscal é um fator explicativo importante da externalização é mais geralmente validado em estudos que analisam diversos serviços, ao passo que os estudos que se

concentram em apenas um serviço não costumam detetar a influência deste fator. Na verdade, o efeito do stresse financeiro global na produção interna ou externa de apenas um serviço deve ser marginal. Assim, as decisões sobre a forma de produzir serviços locais são mais influenciadas por considerações fiscais, quando uma gama mais ampla de serviços é considerada na análise.

Outra versão da literatura demonstra que o impacto da situação financeira dos governos locais na decisão de externalização permite concluir que à medida que aumenta o grau de dependência financeira dos municípios reduz a probabilidade destes optarem por soluções de mercado. Os argumentos encontrados fundamentam que os governos locais que são altamente dependentes das transferências do governo central parecem apresentar estratégias de aversão ao risco, preferindo as soluções de produção pública às alternativas de produção externa. Num contexto de dependência financeira e de constrangimentos orçamentais a margem para o erro é extremamente pequena e não permite que os municípios se envolvam a opções inovadoras e mais incertas como pode ser a externalização de serviços (Rodrigues et al., 2012).

Outra posição igualmente distinta foi apurada por Pallesen (2004). Este autor encontrou uma relação positiva entre o aumento das despesas do governo local e o nível de contratação. Quando a economia local prospera, a despesa pública local aumenta. Um aumento nas despesas do governo local aumenta o nível de contratação. Por outras palavras, aumentos na despesa pública local aumentam o nível de contratação. Nesta mesma linha de resultados Wassenaar et al. (2013) encontrou evidências de que quando o stresse fiscal diminui, os níveis de externalização aumentam. Este resultado demonstra também uma relação inversa entre o stresse e a privatização, o que sugere que as cidades com maiores níveis de externalização não estavam fiscalmente stressadas. O modelo aplicado pelo autor gerou resultados estatisticamente significativos, permitindo sugerir que as cidades com altos níveis de externalização tendem a ser ricas e fiscalmente saudáveis.

Algumas questões de heterogeneidade são também significativas sob o ponto de vista financeiro. Existe uma maior probabilidade de heterogeneidade nos interesses dos cidadãos nas grandes cidades (Hefetz e Warner, 2011). A pobreza tem um efeito positivo sobre a externalização de serviços. Municípios com moradores com baixos rendimentos normalmente recorrem mais à externalização (Feiock et al., 2007). Ainda de acordo com Joassart-Marcelli e Musso (2005) alguns casos de externalização de serviços surgem ligados às populações mais dependentes e com maiores níveis de pobreza. De acordo com Tavares e Camões (2007), a heterogeneidade das preferências dos cidadãos locais é um recurso adicional de pressão para a delegação de

autoridade para a externalização de serviços. Boyne (1998) corrobora idênticas conclusões e refere que a externalização é mais prevalente em comunidades que sofrem com pressões financeiras mais graves e conclui que se a produção do serviço for transferida para uma agência externa, pode garantir-se a qualidade do serviço e reduzir os custos e, assim, satisfazer os destinatários dos serviços e dos contribuintes. Assim, a externalização parece ser uma maneira pela qual as cidades mais pobres lidam com as tensões fiscais (Joassart-Marcelli e Musso, 2005).

Portanto, as diferenças na forma como os governos locais fornecem serviços podem refletir diferenças de renda *per capita*. Os cidadãos de cidades mais ricas tendem a exigir serviços de melhor qualidade, porque têm capacidade económica para pagar esses serviços (Pouder, 1996).

No seio dos fatores de cariz mais social, Greene (1996) demonstrou que o melhor preditor para a externalização de serviços públicos é a localização dos governos locais. Esta descoberta demonstrou que os níveis de externalização encontrados são maiores nas cidades suburbanas. De igual forma, Rodrigues et al. (2012), Wassenaar et al. (2013) e Greene (1996) também concluíram que o território urbano está positivamente associado ao uso de mecanismos de mercado para a prestação de serviços. Resultados obtidos por Hefetz e Warner (2011) demonstraram resultados semelhantes. Estes autores apuraram que nas áreas metropolitanas existe uma maior complexidade na prestação de serviços e uma maior heterogeneidade nos interesses dos cidadãos. A aglomeração aumenta externalidades e, conseqüentemente, o interesse público nos serviços públicos acaba por ser maior. De acordo com Feiock et al. (2007) esta propensão dos municípios maiores externalizarem serviços está associada ao facto das cidades grandes quererem dar resposta à crescente procura dos cidadãos.

Inversamente, o interesse dos cidadãos na prestação de serviços públicos apresenta-se mais baixo nas áreas suburbanas e menor em áreas rurais (Hefetz e Warner, 2011). Em áreas rurais os governos tendem a prestar menos serviços e a população, estando mais dispersa reduz algumas das externalidades e o interesse dos cidadãos na prestação de serviços públicos apresenta-se muito mais baixo nas áreas rurais (Hefetz e Warner, 2011). Além disso, nas áreas rurais a competição no mercado privado é limitada para muitos serviços públicos, e, em alternativa, o mercado público de negociação e cooperação intergovernamental surge como uma solução apelativa (Warner e Hefetz, 2003; Hefetz e Warner, 2011; Levin e Tadelis, 2010). Municípios menores são menos propensos a produzir serviços *in-house* (R. Oakerson e Svorny, 2005).

Em termos de população, as evidências encontradas por Rodrigues et al.(2012) demonstram que a densidade populacional foi o elemento que não apresentou qualquer relação com a externalização, eventualmente porque as autoridades locais em jurisdições com forte densidade populacional são capazes de assegurar economias de escala mantendo a produção de serviços *in-house*. Já Greene (1996) apurou que o segundo melhor preditor da externalização de serviços é a mudança da população. De acordo com o autor, aumentos da população foram associados com níveis mais elevados de externalização. Este resultado fornece algum suporte para a hipótese de que ganhos populacionais criam tensões financeiras sobre as cidades, que por sua vez fazem com que os governos locais procurem acordos alternativos de prestação de serviços. Uma conclusão semelhante é apresentada por Nelson (1997) que também encontrou evidências de que a incidência da prestação de serviços externos aumenta em municípios mais habitados ou em áreas metropolitanas. A aglomeração aumenta externalidades e conseqüentemente, o interesse público nos serviços públicos é maior (Hefetz e Warner, 2011). Brown e Potoski (2003), por seu turno, encontraram efeitos variáveis quanto à influência da população na decisão de contratar. De acordo com os resultados encontrados, em níveis de população mais baixos, o aumento na população aumenta a probabilidade de que o governo contrate. No entanto, em níveis mais elevados, um aumento da população reduz a probabilidade de contratação por parte dos governos.

### **3.3 - Fatores políticos**

Ao mesmo tempo que várias alterações legais foram dando abertura e encorajaram a externalização de serviços municipais, alguns investigadores mostraram cada vez mais interesse em estudar o comportamento dos políticos locais quanto à tomada da decisão de externalizar. Por um lado, os políticos procuram ganhar eleições para ganhar o governo local ou reeleger-se e por outro, as suas motivações ideológicas fazem-nos preferir determinadas políticas em detrimento de outras. Os interesses políticos desempenham um papel preponderante nas decisões tomadas ao nível das autarquias locais em matéria de gestão dos serviços locais (González-gómez et al., 2012). Hoje, é bem claro que os políticos desempenham um papel-chave nas decisões de externalização dos serviços dos municípios. Portanto, as possibilidades existentes para a prestação dos serviços públicos locais exigem dos executivos municipais uma decisão cautelosa se quiserem alcançar a eficiência produtiva e ao mesmo tempo melhorar as suas possibilidades de reeleição (Tavares e Camões, 2007) .

Neste contexto existem evidências que começam a tornar claro que alguns grupos de interesse exercem influência na capacidade de decisão de externalização de serviços dos políticos. Alguns estudos demonstram que a oposição à contratação muitas vezes tem origem nos próprios funcionários municipais por temerem a perda de emprego. Quanto maior for o número de funcionários municipais ou quanto mais fortes forem os sindicatos representativos, maiores serão os constrangimentos exercidos na capacidade de contratação dos municípios fortes e menor será a probabilidade de ocorrer contratação externa. O tamanho da força de trabalho mostrou relações significativas para com todas as formas de contratação. Cidades com um elevado número de funcionários manifestam maior capacidade interna de produção de serviços, podendo haver uma menor necessidade de contratação externa (Feiock et al., 2007). Idênticas conclusões foram também tecidas por Hefetz e Warner (2011). As evidências encontradas por estes autores revelam que os altos níveis de oposição à externalização por parte dos trabalhadores desempenha um papel influente, baixando os níveis de externalização, sobretudo nas áreas metropolitanas, pois estas tendem a ter maiores taxas de sindicalização.

Também num contexto de recursos escassos e perante serviços que envolvem preferências heterogêneas, os executivos dos municípios optam por transferir os serviços para entidades externas uma vez que, desta forma, conseguem minimizar os custos de transação política que podem advir dos conflitos entre preferências e entre interesses locais. As próprias pressões exercidas por parte das juntas de freguesia, enquanto grupos de interesse, podem prejudicar as oportunidades de reeleição dos executivos locais, levando-os a contornar os conflitos delegando a prestação dos serviços em entidades externas mais isoladas dessas pressões (Tavares e Camões, 2007).

Por último, considerando a potencial influência ideológica na decisão de externalizar serviços locais, a maioria dos estudos realizados não oferece poder explicativo. Em 28 estudos analisados por Bel e Fageda (2007) estes autores concluíram que as atitudes ideológicas dos políticos não parecem influenciar a escolha da prestação de serviços dos governos locais de uma forma sistemática. Antes pelo contrário, concluíram que as decisões do governo local parecem ser mais pragmáticas do que ideológicas.

## **CAPÍTULO IV**

### Contexto de Investigação

---

## **4 - CONTEXTO DE INVESTIGAÇÃO**

### **4.1 - Administração local em Portugal: Evolução de competências**

Com a implementação do regime democrático em 1974 e com a Constituição Portuguesa de 1976, os governos locais portugueses viram os seus poderes restabelecidos (Rodrigues et al., 2012). Os governos locais portugueses passaram a ser organizações com autonomia administrativa e fiscal e com independência orçamental e patrimonial (Afonso e Fernandes, 2008) e passaram a desempenhar um novo papel em matéria de prestação de serviços. Esta passagem de competências para os governos locais tornou os cidadãos mais conscientes do seu papel e o governo central iniciou uma nova era de relações intergovernamentais baseadas em três princípios básicos, nomeadamente, na autonomia local, na descentralização e na subsidiariedade de novas competências associadas ao crescimento (Rodrigues et al., 2012).

O acréscimo de novas competências funcionais associado ao desenvolvimento político e socioeconómico do país pressionou os governos locais para novas formas de prestação de serviços. Devido à proximidade dos governos locais portugueses com as suas comunidades e ao aumento de competências que gradualmente foram sendo transferidas do governo central, os municípios ganharam ao longo das duas últimas décadas uma importância significativa enquanto prestadores de serviços (Rodrigues et al., 2012). As atividades dos governos locais passaram a ser ajustadas para satisfazer as necessidades locais e a preocupar-se com a melhoria do bem-estar da população que vive nos seus territórios. Os governos locais passaram a ter a responsabilidade de promover o desenvolvimento social e económico, ordenamento do território e a fornecer bens públicos locais, como água e saneamento, transportes, habitação, saúde, educação, cultura, desporto, defesa do meio ambiente e proteção da população civil (Afonso e Fernandes, 2008). Este acréscimo de intervenção do poder local acarretou também a pressão dos cidadãos para uma provisão adequada dos novos serviços (Martins et al., 2011).

Para lidar com este novo desafio, os governos locais viram-se confrontadas com a necessidade de fazer escolhas estratégicas e organizativas importantes no que respeita à prestação de bens e serviços públicos locais. A criação de organizações empresariais de iniciativa e de âmbito autárquico, nalguns casos em associação com privados, surgiu como uma alternativa viável para assegurar o cumprimento da missão autárquica, substituindo o tradicional paradigma de produção *in-house*. Através dessas organizações procurou-se obter vantagens não só em matéria estrita de prestação de serviços, como também, vantagens associadas à utilização de formas organizativas empresariais para o desenvolvimento de missões de responsabilidade

pública, como modelo organizativo capaz de promover a iniciativa económica municipal, como resposta às graves dificuldades financeiras das autarquias e como forma de desenvolvimento de parcerias envolvendo entidades municipais e parceiros privados ou públicos (Martins et al., 2011).

As várias organizações municipais foram gradualmente substituindo os municípios na prestação de serviços (Tavares e Camões, 2007) e, de uma forma geral, as competências das autarquias passaram a ser “desenvolvidas através de serviços administrativos, serviços municipalizados, figuras empresariais controladas direta ou indiretamente pela autarquia e concessão do serviço a uma empresa privada” (Martins et al., 2011: 29). No fundo, os governos locais passaram de uma organização de múltiplos fins gerais para uma complexa rede de relações com outros organismos públicos, agentes privados e/ou organizações sem fins lucrativos (Rodrigues et al., 2012).

As figuras empresariais locais portuguesas inserem-se no contexto da produção pública e traduzem uma forma organizacional mais sofisticada também existente noutros países da Europa (Bel e Fageda, 2010). Constituem entidades de função única que têm personalidade jurídica independente. Apesar da prestação de serviços continuar a ser puramente pública (Tavares e Camões, 2007), algumas dessas empresas estatais são geridas e organizadas sob as regras de direito comercial privado. Desta forma, mesmo que as empresas públicas sejam semelhantes às burocracias e às agências públicas, no sentido de que o governo tem o controlo final, os gestores de uma empresa pública gozam de muito mais autonomia, resultando numa maior discrição em relação à aquisição de recursos, à organização do trabalho (Bel e Fageda, 2010) e em relação às operações financeiras. Por tudo isto, as organizações municipais gozam de maior flexibilidade na organização da prestação de serviços (Tavares e Camões, 2007).

#### **4.2 - Administração local em Portugal: Diversidade de entidades a prestar serviços**

A reengenharia estrutural dos municípios portugueses em matéria de prestação de serviços encontrou base legal a partir de 1976, com a abertura legal para a criação de empresas municipais patrocinada pelo Decreto-Lei 260/1976, de 8 de abril e pela criação de associações e federações entre municípios (atualmente designadas por CIM) para a administração de fins comuns, prevista no artigo 253.º da Constituição da República Portuguesa, de 02 de abril. Contudo, o espetro de entidades subsidiárias foi sendo alargado ao longo dos anos. O número de municípios portugueses que entretanto foram transferindo serviços para as novas organizações municipais autónomas aumentou de forma substancial, com maior incidência em 2005. Muita

desta transferência de serviços resultou das oportunidades legais criadas e da abertura para a exploração das técnicas postuladas pela NGP orientadas para resultados e não tanto para requisitos formais (Tavares e Camões, 2007).

Portanto, o artigo 253.º da Constituição da República Portuguesa, de 02 de abril de 1976, conferiu a abertura legal para a criação das atuais comunidades intermunicipais (CIM) de direito público, inicialmente apelidadas de associações de municípios, criadas para a administração de interesses comuns. O regulação do funcionamento destas entidades e o funcionamento dos seus órgãos viria a ter lugar nas décadas seguintes por meio de uma sequência de atos legislativos com ajustamentos e atualizações legais que foram gradualmente sobrevivendo, nomeadamente, por meio do Decreto-Lei n.º 266/81, de 15 de Setembro, do Decreto-Lei 99/1984, de 29 de Março, pelo Decreto-Lei 412/1989, de 29 de novembro, pela Lei 172/1999, de 21 de setembro e ainda, pela Lei 11/2003, de 13 de maio. Esta última atualização desdobrou as comunidades em dois tipos, designadamente, em Comunidades intermunicipais de fins gerais e em Associações de municípios de fins específicos. As primeiras são pessoas coletivas de direito público, constituídas por municípios ligados entre si por um nexó territorial. As segundas são pessoas coletivas de direito público, criadas para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que as integram (figura 1).

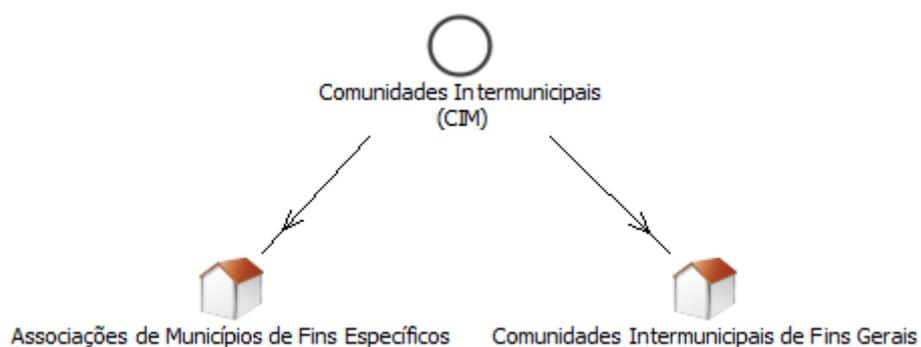


Figura 1 - Diagrama baseado na Lei 11/2003, de 13 de maio <sup>4</sup>

Posteriormente, ao nível das CIM, foi introduzido um novo ajustamento pela Lei 45/2008, de 27 de agosto que revogou todas as anteriores e estabeleceu um novo regime jurídico do associativismo municipal atualmente vigente. Hoje, as CIM destinam-se à prossecução de um conjunto de fins públicos nos domínios do desenvolvimento económico, social e ambiental, de índole regional, intermunicipal e supramunicipal assim como de redes e infraestruturas de

<sup>4</sup> Diagrama produzido com recursos ao software Analyst's Notebook 8

saneamento, águas e resíduos, saúde, educação, ordenamento do território, transportes, segurança e proteção civil, cultura, desporto e lazer.

Por seu turno, o Decreto-Lei 260/1976, de 8 de abril (lei de bases das empresas públicas) abriu igualmente aos municípios portugueses a possibilidade legal de criação de empresas públicas. Vinte e dois anos depois surgiu a primeira grande alteração. A Lei 58/1998, de 18 de agosto revogou o normativo anterior e introduziu uma nova atualização normativa criando as Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais. No ano seguinte, o Decreto-Lei 558/1999, de 17 de dezembro veio introduzir as bases gerais do estatuto das empresas públicas do Estado. Alguns anos depois, a entrada em vigor da Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro revogou a Lei 58/1998, de 18 de agosto e aprovou um novo regime destinado a regular o sector empresarial local, introduzindo algumas novidades. O sector empresarial local passou a integrar as empresas municipais (EM), intermunicipais (EIM) e metropolitanas (EMT), entendidas como sociedades constituídas nos termos da lei comercial. De acordo com este novo normativo, os municípios, as associações de municípios e as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto passaram a poder constituir sociedades unipessoais por quotas, nos termos previstos na lei comercial e ainda a constituir sociedades anónimas de cujas ações sejam as únicas titulares, nos termos da lei comercial. Traduz objeto obrigatório destas organizações a exploração de atividades de interesse geral, a promoção do desenvolvimento local e regional e a gestão de concessões, sendo proibida a criação de empresas para o desenvolvimento de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou de intuito predominantemente mercantil e estão sujeitas às regras gerais de concorrência, nacionais e comunitárias (figura 2).

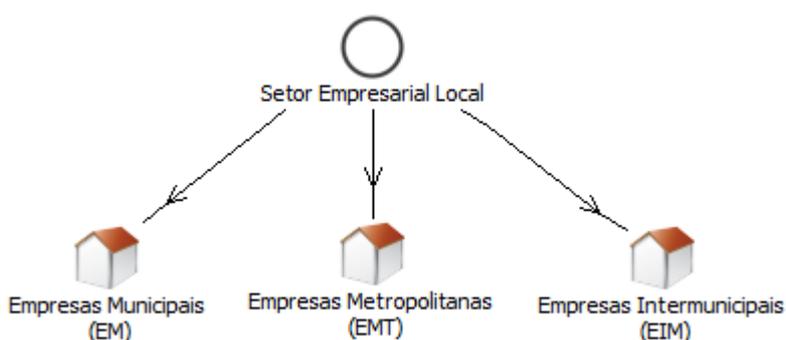


Figura 2 - Diagrama baseado na Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro

A Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro previu igualmente a possibilidade dos municípios, as associações de municípios, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto poderem constituir

peçoas coletivas de direito público, com natureza empresarial, designadas de «entidades empresariais locais». Com efeito, as entidades empresariais locais podem também ser de natureza municipal (EEM), intermunicipal (EEIM) ou metropolitana (EEMT) (figura 3).

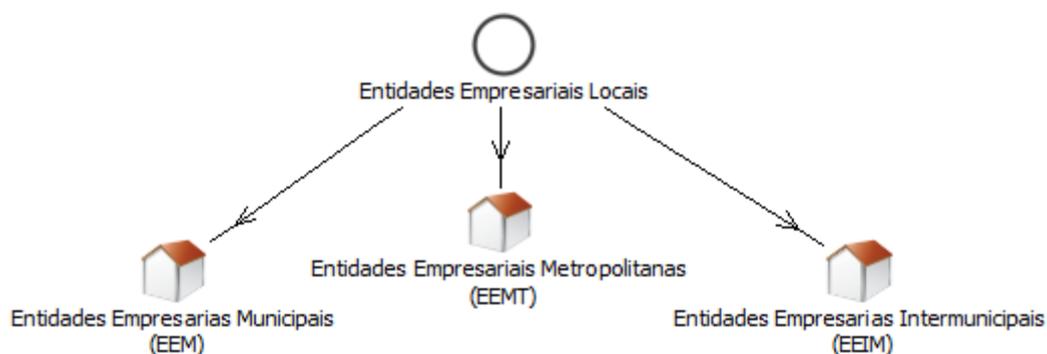


Figura 3 - Diagrama baseado na Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro

Um ano depois, o Decreto-Lei 300/2007, de 23 de agosto veio introduzir algumas alterações ao Decreto-Lei 558/1999, de 17 de dezembro inseridas no quadro estabelecido pelo Código das Sociedades Comerciais e visando fomentar boas práticas na organização interna das empresas públicas.

Volvidos três anos, a Lei 55/2011, de 15 de novembro procedeu à terceira alteração à Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro, introduzindo regras imperativas de transparência e informação no funcionamento do sector empresarial local, suspendendo a criação de novas empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, bem como a aquisição de participações sociais por estas.

Apesar de toda a criação empresarial local, mais recentemente a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto revogou as Lei 53-F/2006 de 29 de dezembro e a Lei 55/2011, de 15 de novembro e impôs uma nova ordem, mais restritiva e até inflexiva nalguns casos, do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.

Outro mecanismo foi introduzido pela Lei 10/2003, de 13 de maio, que estabeleceu o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas. De acordo com o âmbito territorial e demográfico, as áreas metropolitanas podem ser de dois tipos, designadamente as Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) e as Comunidades Urbanas (ComUrb). As áreas metropolitanas são peçoas coletivas de natureza associativa e de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses comuns dos municípios que as integram. São constituídas por municípios ligados entre si, por um nexo de continuidade territorial. As GAM compreendem obrigatoriamente um mínimo de nove municípios com, pelo menos 350.000 habitantes. As

(ComUrb) compreendem, no mínimo, três municípios com pelo menos 150.000 habitantes (figura 4).

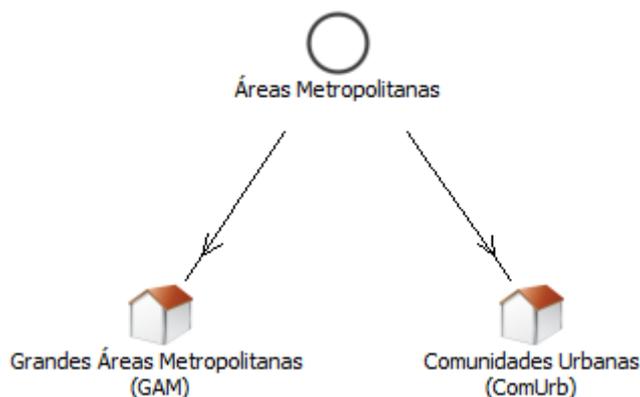


Figura 4 - Diagrama baseado na Lei 10/2003, de 13 de maio

Por último, a Lei 50/2012, de 31 de agosto veio igualmente postular que os municípios podem proceder à municipalização de serviços. Os serviços municipalizados integram a estrutura organizacional do município. Dois ou mais municípios podem criar serviços intermunicipalizados. Os serviços municipalizados são geridos sob a forma empresarial e visam satisfazer necessidades coletivas da população do município. Podem ter por objeto uma ou mais das seguintes áreas prestacionais: abastecimento público de água, saneamento de águas residuais urbanas, gestão de resíduos urbanos e limpeza pública, transporte de passageiros, distribuição de energia elétrica de baixa tensão e ainda outros serviços desde que com fundamentação plausível (figura 5).

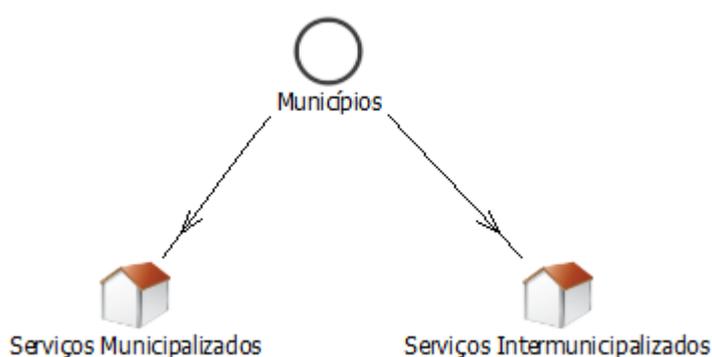


Figura 5 - Diagrama baseado na Lei 50/2012, de 31 de agosto

Ao fim e ao cabo, todo este conjunto de entidades constitui o SEL que, legalmente, abrange não só “as empresas sob influência dominante direta, mas também as que se encontram sob a

influência dominante indireta de municípios<sup>5</sup>, de associações de municípios ou das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto” (Martins et al., 2011:8).

As empresas do SEL estão sujeitas às regras gerais de concorrência, nacionais e comunitárias. Das relações entre as empresas e as entidades participantes no capital social não podem resultar situações que, sob qualquer forma, sejam suscetíveis de impedir ou falsear a concorrência no todo ou em parte do território nacional (Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro).

As empresas do SEL podem recorrer à escolha de parceiros privados, devendo para o efeito adotar mecanismos de contratação transparentes e não discriminatórios, assegurando a igualdade de oportunidades aos interessados. A seleção das entidades provadas deve ser realizada por procedimentos concursais estabelecidos no regime jurídico de jurídico da concessão dos serviços públicos em questão e subsidiariamente, nos regimes jurídicos da contratação pública, cujo objeto melhor se coadune com a atividade a prosseguir pela empresa (Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro).

Os municípios, as associações de municípios e as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto podem delegar poderes nas empresas por elas constituídas ou maioritariamente participadas, nos termos da lei e dos estatutos (Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro).

---

<sup>5</sup> A influência dominante de forma direta ou indireta, está associada a alguma das seguintes circunstâncias: (a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; (b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou de fiscalização (Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro).

## **CAPÍTULO V**

### Hipóteses de pesquisa

---

## 5 - HIPÓTESES DE PESQUISA

A revisão da literatura deixa perceber que as evidências resultantes das investigações realizadas até à data demonstram que existem fatores centrais suscetíveis de se relacionarem positiva e/ou negativamente com o número de externalizações nas autarquias locais portuguesas.

Joassart-Marcelli e Musso (2005) referem que as considerações financeiras desempenham um peso-chave no momento da decisão de externalização. A literatura revista permite sinalizar três entendimentos quanto à influência das considerações financeiras na decisão de externalizar serviços para produtores externos aos municípios, nos termos seguintes:

Uma primeira versão da literatura remete para evidências de que o stresse financeiro conduz a decisões de externalização dos serviços. O stresse financeiro crescente que muitos municípios enfrentam resulta num aumento da dependência de formas alternativas de produção e prestação de serviços. Governos locais com constrangimentos fiscais (baixas receitas *per capita* e limitados na sua autoridade fiscal por parte do Estado) estão mais propensos à externalização de serviços do que os governos locais mais ricos, num Estado que não impõe limites à autoridade fiscal local para gerar receita, na medida em que a externalização implica a redução de custos na prestação de serviços (Brown e Potoski, 2003; Bel e Fageda, 2007)

Uma segunda versão da literatura demonstra que os municípios em stresse financeiro externalizam menos, ou seja, à medida que aumenta o grau de dependência financeira dos municípios reduz a probabilidade destes optarem por soluções de mercado. Os argumentos encontrados fundamentam que os governos locais que são altamente dependentes das transferências do governo central tendem a apresentar estratégias de aversão ao risco, preferindo as soluções de produção pública (*in-house*) às alternativas de produção externa. Quando os municípios se encontram em contextos de dependência financeira e de constrangimentos orçamentais a margem para o erro é reduzida e não permite que os municípios se envolvam em opções inovadoras e incertas, como é o caso da externalização de serviços (Rodrigues et al., 2012).

A terceira versão da literatura demonstra que os municípios ricos tendencialmente externalizam mais, ou seja, os municípios que enfrentam uma independência financeira do governo central (saudáveis financeiramente) tendem a externalizar a prestação de serviços (Tavares e Camões, 2007). Pallesen (2004) também encontrou uma relação positiva entre o aumento das despesas do governo local e o nível de contratação. Quando a economia local prospera, a despesa pública local aumenta. Um aumento nas despesas do governo local aumenta o nível de contratação. Por outras palavras, aumentos na despesa pública local aumentam o nível

de contratação. Nesta mesma linha de resultados Wassenaar et al. (2013) também encontrou evidências de que quando o stresse fiscal diminui, os níveis de externalização dos municípios aumentam. Este resultado demonstra uma relação inversa entre o stresse e a externalização, o que sugere que as cidades com maiores níveis de externalização não estavam fiscalmente stressadas. O modelo aplicado pelo autor gerou resultados estatisticamente significativos, e permitiu-lhe criar um *cliché* das cidades que mais externalizam. De acordo com esse cliché, as cidades com altos níveis de externalização tendem a ser ricas e fiscalmente saudáveis.

Face a estas três versões da literatura, torna-se legitimamente expectável que seja possível encontrar uma destas correlações no contexto português. Nesse sentido, propõe-se uma hipótese neutra seguida de dois conjuntos de hipóteses concorrentes, nos termos seguintes:

**H<sub>1</sub>:** *A capacidade financeira dos municípios exerce influência nas decisões de externalização de serviços municipais.*

**H<sub>1</sub> (a):** *Municípios com maior endividamento líquido estão mais predispostos a externalizar serviços municipais para o SEL;*

**H<sub>1</sub> (b):** *Municípios com maior endividamento líquido estão menos predispostos a externalizar serviços municipais para o SEL;*

**H<sub>1</sub> (c):** *Municípios com maiores receitas fiscais estão positivamente associados à externalização de serviços para o SEL;*

**H<sub>1</sub> (d):** *Municípios com maiores receitas fiscais estão negativamente associados à externalização de serviços para o SEL.*

Ainda num contexto de considerações financeiras, o trabalho de Tavares e Camões (2007) sugere que as comunidades menores são incapazes de gerar as suas próprias receitas e, portanto, estão mais dependentes de financiamento proveniente do governo central. Ora, se os municípios menores são mais dependentes de verbas oriundas do governo central, então é expectável que estes procurem reduzir custos e obter economias de escala recorrendo à conjugação de esforços com outros municípios em situação económico-financeira idêntica. O estudo de Joassart-Marcelli

e Musso (2005) sugere que cidades pobres com instituições políticas fracas e recursos fiscais mais baixos estão mais propensos a criar acordos de prestação de serviços. Boyne (1998) corrobora estas conclusões e refere que nestes casos se a produção do serviço for transferida para uma agência externa, pode garantir a qualidade do serviço e reduzir os custos e, assim, satisfazer os destinatários dos serviços e dos contribuintes. Perante isto, é aceitável que os municípios menores, estando mais dependentes de verbas oriundas do governo central, estejam também menos propensos a externalizar serviços para entidades-tipo do SEL que apenas operem exclusivamente dentro das fronteiras do respetivo município uma vez que, como refere Tavares e Camões (2007), as externalizações requerem grande território e população. Conforme também refere Ferris e Graddy (1986), os potenciais ganhos com as economias de escala podem decorrer das necessidades de prestação de serviços em grande escala. Os prestadores em grande escala podem ser capazes de os adquirir *inputs* a um preço menor do que os produtores de pequena escala.

Nestes termos, será expectável que territórios com mais população ou mais população por Km<sup>2</sup> (densidade populacional) apresentem uma maior tendência para a externalização de serviços, na medida em que, mais população ou maior concentração de população por área geográfica significa maior potencial para os municípios gerarem economias de escala. Espera-se, por isso, uma relação positiva destas duas variáveis e a externalização de serviços para entidades-tipo do SEL vocacionadas para a cooperação intermunicipal (e não tanto com entidades-tipo limitadas a uma atuação dentro das fronteiras dos municípios), na medida em que, os acordos intermunicipais constituem uma alternativa adequada para potenciar a prestação de serviços em maior escala e a custos reduzidos.

Assim, face a este argumento, definiram-se as seguintes hipóteses de trabalho:

**H<sub>2</sub>:** *Municípios com maior população apresentam uma maior tendência para externalizar serviços municipais para o SEL, nomeadamente para entidades-tipo vocacionadas para a cooperação intermunicipal;*

**H<sub>3</sub>:** *Municípios com maior densidade populacional apresentam uma maior tendência para externalizar serviços municipais para o SEL, nomeadamente para entidades-tipo vocacionadas para a cooperação intermunicipal;*

Passando agora para um domínio iminente político, existem evidências que começam a tornar claro que alguns grupos de interesse podem exercer influência na capacidade de decisão de externalização de serviços dos políticos. Tavares e Camões (2007) sugerem que, num contexto de recursos escassos e perante serviços que envolvem preferências heterogêneas, os executivos dos municípios pela externalização de serviços uma vez que, desta forma, conseguem minimizar os custos de transação política que podem advir dos conflitos entre preferências e entre interesses locais. Neste contexto de preferências conflitantes e de interesses locais as juntas de freguesia enquanto atrizes ativas no tecido municipal e representantes muito próximas dos cidadãos, assumem um papel preponderante capaz de acarretar custos de transação política elevados para os políticos dos municípios. Conforme referem os mesmos autores, as próprias pressões exercidas por parte das juntas de freguesia, enquanto grupos de interesse, podem prejudicar as oportunidades de reeleição dos executivos locais, levando-os a contornar os conflitos delegando a prestação dos serviços em entidades externas mais isoladas dessas pressões.

Pelo exposto, será expectável que um município que superintenda um maior número de juntas de freguesia esteja mais vulnerável às pressões por elas exercidas. Deste modo, avança-se com a seguinte hipótese:

**H<sub>4</sub>:** *Municípios com maior número de juntas de freguesia estão mais predispostos a tomar decisões de externalização de serviços municipais para o SEL.*

Ainda no domínio político, existem alguns estudos que demonstram que a oposição à contratação muitas vezes tem origem nos próprios funcionários municipais por temerem a estabilidade e perda de emprego. O tamanho da força de trabalho mostrou relações significativas para com todas as formas de contratação. Cidades com um elevado número de funcionários manifestam maior capacidade interna de produção de serviços, podendo haver uma menor necessidade de contratação externa. Quanto maior for o número de funcionários municipais ou quanto mais fortes forem os sindicatos representativos, maiores serão os constrangimentos exercidos na capacidade de externalização dos municípios e menor será a probabilidade de ocorrer contratação externa (Feiock et al., 2007). Idênticas conclusões foram tecidas por Hefetz e Warner (2011). As evidências encontradas por estes autores revelam que os altos níveis de oposição à externalização por parte dos trabalhadores desempenha um papel influente, baixando os níveis de

externalização, sobretudo nas áreas metropolitanas, pois estas tendem a ter maiores taxas de sindicalização.

Será por isso expectável que os governos locais que apresentem maiores quadros de funcionários sejam mais constrangidos a não externalizar de modo a que estes mantenham a sua estabilidade funcional. De acordo com este raciocínio extrai-se uma última hipótese de trabalho, que considera que:

**H<sub>5</sub>:** *Municípios com maior número de funcionários públicos tendem a externalizar menos serviços para o SEL.*

## **CAPÍTULO VI**

### Metodologia de investigação

---

## **6 - METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO**

### **6.1 - *Research approach e Research design***

Para examinar quais são os determinantes contextuais que influenciam as iniciativas de externalização dos serviços municipais portugueses, a presente dissertação adotará em termos metodológicos uma abordagem positivista com uma inclinação puramente quantitativa. Considerando a pergunta de partida e a natureza da informação que deverá ser recolhida, será adotado um *design* não experimental do tipo *cross-sectional*. O recurso a este tipo de *research design* permitirá comparar diferentes grupos de observações num único momento do tempo possibilitando comparar diferentes variáveis nesse momento temporal. Por essa razão, a adoção deste *research design* traduz a ferramenta adequada para comparar múltiplas variáveis entre os 278 governos locais portugueses que aqui serão estudados

### **6.2 - Unidade de análise**

A unidade de análise (N) contemplada na presente dissertação circunscreve-se aos 278 municípios inseridos no setor público local em Portugal continental. Dada a natureza do objeto de estudo (provisão e produção de serviços locais em contexto de mercado (mais ou menos) competitivo, não serão contemplados os municípios pertencentes às ilhas da Madeira e dos Açores, uma vez que a insularidade dos arquipélagos confere-lhes características específicas em matéria de mercado, competição e alocação de recursos por via da provisão local. A especificidade dessas características podem distorcer a realidade dos dados recolhidos no território continental.

### **6.3 - Recolha de dados: Instrumentos e procedimentos**

Ao longo da presente dissertação serão utilizados dados secundários recolhidos através da observação indireta a partir de fontes oficiais nacionais, nomeadamente, a partir das bases de dados do Instituto Nacional de Estatística, da base de dados PORDATA e da Direção Geral das Autarquias Locais. Foram recolhidas externalizações realizadas entre 1976 e 2011, para se obter o total de externalizações existentes até 2011, inclusive.

### **6.4 - Análise de dados**

Serão usadas duas ferramentas estatísticas para a análise dos dados recolhidos. Uma vez que as variáveis dependentes são variáveis de contagem, será utilizada a regressão de Poisson. Para cada modelo (num total de 8) será realizado o teste de consistência à regressão de Poisson.

No caso do resultado do teste indicar falta de consistência dos modelos, será usada a regressão binomial negativa. As técnicas de regressão permitem estimar relações entre variáveis de forma a obter-se um meio capaz de determinar o comportamento da variável dependente em função de variáveis independentes. Com estas ferramentas pretende-se explorar e inferir a relação de causalidade entre as variáveis independentes com as variáveis dependentes adiante apresentadas, de modo a extrair conclusões cientificamente válidas, que permitam responder à pergunta de investigação e que possibilitem confirmar (ou não) as hipóteses de trabalho.

## 6.5 - Operacionalização das variáveis de estudo

As variáveis capturadas para estudo descrevem-se nas tabelas seguintes (tabela 2 e 3) com referência à respetiva unidade de medida e às fontes de recolha de dados.

### 6.5.1 - Variável dependente (justificada)

A variável «Externalizações» constituirá a variável dependente ( $Y_1$ ) da presente pesquisa e traduz o número total de externalizações de serviços. Será ainda contemplada uma outra variável dependente «Externalizações por entidade-tipo» ( $Y_2$ ) que captura o total de externalizações por cada uma das entidades-tipo do SEL usadas pelos municípios para a externalização de serviços. Ambas são variáveis quantitativas contínuas. Por cada uma destas variáveis, a tabela seguinte apresenta a unidade de medida e a fonte onde os respetivos dados serão recolhidos.

*Tabela 2 - Variável dependente, unidade de medida e fonte de dados*

VARIÁVEL DEPENDENTE	UNIDADE DE MEDIDA	FONTE DADOS
( $Y_1$ ) Externalizações	(n.º)	• DGAL <sup>6</sup>
( $Y_2$ ) Externalizações por entidade-tipo	(n.º)	• DGAL

### 6.5.2 - Variáveis independentes (justificativas)

Para concretização da pesquisa será igualmente mobilizado um conjunto de variáveis independentes. A tabela seguinte apresenta esse conjunto de variáveis ( $X_1$  a  $X_6$ ). Todas elas constituem variáveis contínuas. Para cada uma das variáveis serão usados os seguintes indicadores e respetivas fontes de dados.

<sup>6</sup> Direção Geral das Autarquias Locais;

Tabela 3 - Variáveis independentes, unidades de medida e fontes de dados

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	DESCRIÇÃO/UNIDADE DE MEDIDA	FONTE DADOS
Dimensão dos municípios:	-	-
• (X <sub>i</sub> ) População	(logaritmo natural)	INE <sup>7</sup> 2012
• (X <sub>i</sub> ) Densidade populacional	(índice)	INE 2012
Stresse fiscal:	-	-
• (X <sub>i</sub> ) Receitas dos municípios	(índice)	PORDATA
• (X <sub>i</sub> ) Endividamento municipal	(€)	DGAL
Grupos de pressão:	-	-
• (X <sub>i</sub> ) Funcionários públicos	(índice)	DGAL
• (X <sub>i</sub> ) Juntas de freguesia	(n.º)	PORDATA

## 6.6 - Fiabilidade e validade

Os dados usados na presente dissertação foram recolhidos a partir de fontes de dados reconhecidas nacional e internacionalmente como fontes credíveis e fiáveis. Tratando-se de fontes confiáveis, os dados são-no igualmente.

### 6.6.1 - Variáveis dependentes:

- i. Externalizações - Para capturar esta variável dependente, foram contabilizadas todas as externalizações realizadas pelos 278 municípios observados, de acordo com os dados disponibilizados pela Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) no seu portal eletrónico<sup>8</sup>. Aritmeticamente, cada participação de um município numa externalização (independentemente da forma jurídica da entidade utilizada) equivale a uma externalização (=1).
- ii. Externalizações por entidade-tipo – Para capturar esta variável foram contabilizadas todas as externalizações por tipo de entidade que compõe o SEL. Os dados disponibilizados pela fonte oficial DGAL, apenas permitiram contemplar sete entidades-tipo das 12 existentes. Designadamente foram contempladas as entidades assinaladas com a letra “C” (contemplada) no diagrama seguinte:

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estatística;

<sup>8</sup> <http://www.portalariautarquico.pt/portalariautarquico/>

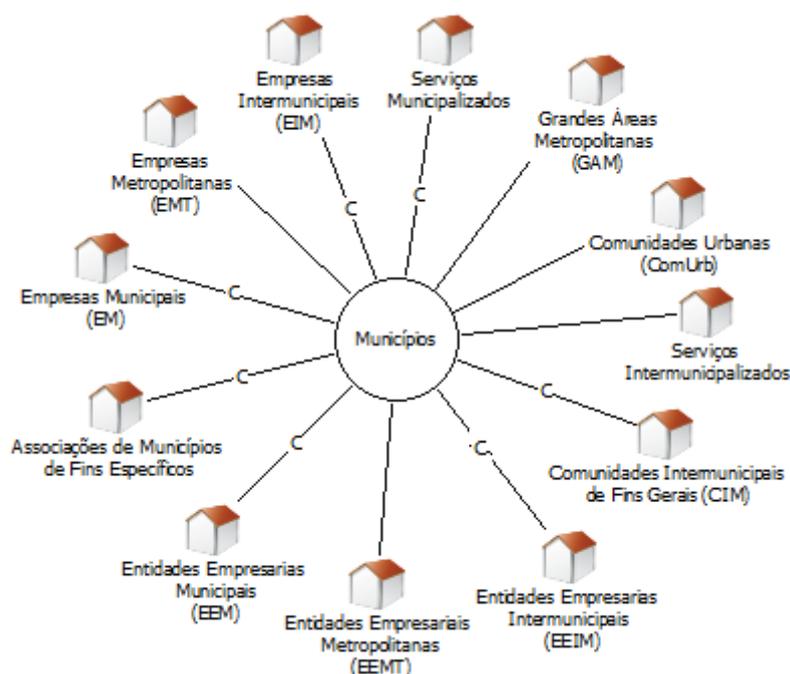


Figura 6 - Diagrama da totalidade das entidades-tipo

### 6.6.2 - Variáveis independentes:

As variáveis independentes utilizadas procuram representar três dimensões da realidade, nomeadamente, a dimensão dos municípios, o stresse financeiro dos municípios e ainda os principais grupos de pressão e de interesse nos municípios em matéria de externalização. Deste modo:

- i. As variáveis «população» ( $X_1$ ) e «densidade populacional» ( $X_2$ ) capturam a dimensão dos municípios. Para efeitos de análise estatística, a variável «população» será operacionalizada como um logaritmo natural. Já a variável «densidade populacional» será operacionalizada como um índice. A título de exemplo, a variável «população» foi utilizada em estudos protagonizados por Greene (1996) e a variável «densidade operacional» foi igualmente usada por Greene (1996) e também por Rodrigues et al. (2012), entre outros;
- ii. As variáveis «receitas dos municípios» ( $X_3$ ) e «endividamento municipal» ( $X_4$ ) capturam o stresse fiscal dos municípios, seguindo a lógica de que o stresse fiscal representa a magnitude do *superávit* ou *déficit* dos municípios (Greene, 1996). Para efeitos de análise estatística a variável «receitas dos municípios» será operacionalizada em termos de índice, enquanto a variável «endividamento municipal» será operacionalizado como número absoluto. A título de exemplo, entre outros autores, as «receitas dos municípios» foram já

usadas em estudos anteriores protagonizados por Bel e Fageda (2007) e por Ferris e Graddy (1986). O «endividamento municipal» já foi usado por Bel e Fageda (2007).

- iii. As variáveis «funcionários públicos» ( $X_5$ ) e «juntas de freguesia» ( $X_6$ ) capturam dois dos principais grupos de pressão/interesse dos municípios em matéria de externalização de serviços. A variável «juntas de freguesia» decorre de uma sugestão teórica proposta por Tavares e Camões (2007) que será aqui operacionalizada. Enquanto a variável «juntas de freguesia» será operacionalizada como número absoluto, a variável «funcionários públicos» será operacionalizada em termos de índice. A título de exemplo, a variável «funcionários públicos» já foi usada em estudos anteriores protagonizados por Bel e Fageda (2007) e por Ferris e Graddy (1986), entre outros autores.

## **CAPÍTULO VII**

Resultados e discussão

---

## 7 - RESULTADOS/DISCUSSÃO

Da análise à estatística descritiva aplicada sobre os dados recolhidos importa destacar que a variável dependente «Externalizações» conta com um total de 1173 externalizações. A amplitude de externalizações oscila entre um mínimo de uma (1) externalização e um máximo de catorze (14) externalizações. Significa isto que há, pelo menos, um município que possui apenas uma participação numa iniciativa de externalização de serviços e existe, pelo menos, um município que detém catorze participações em iniciativas de externalização de serviços públicos locais.

*Tabela 4 - Resumo estatística descritiva dos dados recolhidos*

VARIABLES	(1) min	(2) max
Externalização	1	14
CIM	0	1
AMFE	0	5
EM	0	5
EEM	0	5
EIM	0	2
EEIM	0	1
SM	0	1
Freguesias	1	61
População (Ln)	7.485	13.17
Densidade populacional (ln)	1.555	8.906
Receitas municípios (ln)	15.37	20.63
Funcionários públicos (ln)	-5.399	-2.599
Endividamento municipal	0	5.507

Dividindo agora o somatório das externalizações pela segunda variável dependente «Externalizações por entidade-tipo» as Entidades Empresariais Intermunicipais (EEM) reúnem o número mínimo de externalizações e as Associações Municipais de Fins Específicos (AMFE) agrupam o número máximo de externalizações, o que traduz uma maior incidência de externalizações para este tipo de entidade, conforme demonstra o gráfico seguinte.

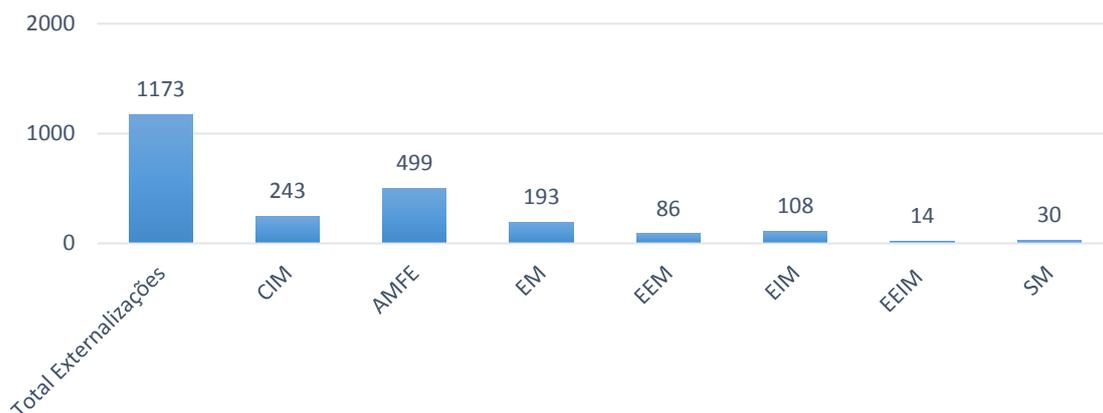


Figura 7 - Externalizações totais por entidade-tipo

Olhando para os números anteditos numa perspetiva percentual, ilustrados no gráfico abaixo, as Associações Municipais de Fins específicos (AMFE), totalizam 43% das externalizações, seguido das Comunidades Intermunicipais (CIM) com 21% e depois das Empresas Municipais (EM), com 16%. As demais entidades-tipo traduzem valores relativos residuais.

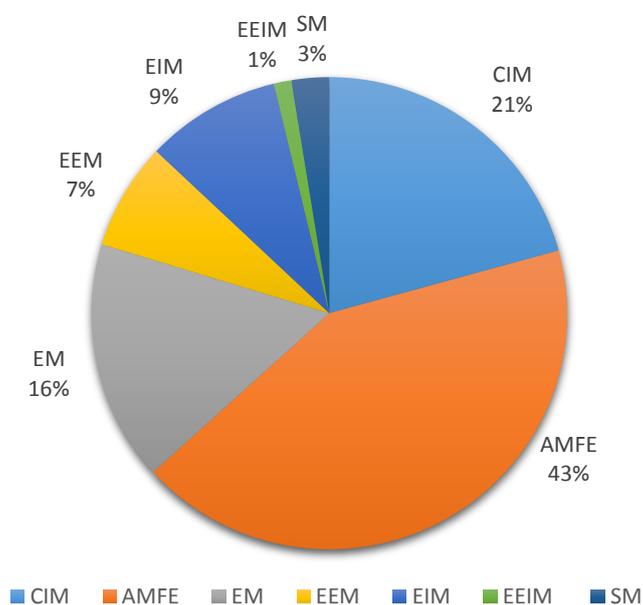


Figura 8 - Percentagem de externalizações por entidade-tipo

A tabela seguinte (tabela 5) traduz um resumo descritivo dos resultados da aplicação da regressão de Poisson para testar a correlação entre as variáveis independentes «População», «Densidade populacional», «Receitas dos municípios», «Endividamento municipal», «Funcionários municipais» e

«Juntas de freguesia» com a variável dependente «Externalizações» e com a segunda variável dependente «Externalizações por entidade-tipo». Para 7 dos 8 modelos o teste de consistência à regressão de Poisson apresentou resultados extremamente consistentes, com valores a rondar e, nalguns casos, a alcançar os 100% de consistência (vejam-se os valores da *Godness-of-fit* na tabela seguinte). A única exceção verificou-se no caso das Empresas Municipais (EM). Relativamente a este último modelo, por não apresentar consistência, foi-lhe aplicada a regressão binomial negativa, cujos resultados foram devidamente extrapolados para a tabela seguinte.

Tabela 5 - Resultados da aplicação da Regressão de Poisson

EQUATION - Externalização								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
VARIÁVEIS	Externalização	EIM	EEIM	SM	EEM	EM	AMFE	CIM
População (Ln)	0.2083** (0.1005)	0.7515** (0.3506)	0.5120 (0.8701)	1.3544** (0.6591)	-0.6543* (0.3682)	-0.0833 (0.2847)	0.5073*** (0.1583)	-0.2149 (0.2259)
Densidade populacional (ln)	-0.1215*** (0.0375)	-0.4075*** (0.1300)	0.0785 (0.3195)	-0.2749 (0.2401)	-0.0178 (0.1407)	-0.1029 (0.1086)	-0.1155** (0.0581)	-0.1156 (0.0889)
Receitas municípios (ln)	0.1528 (0.0982)	-0.3357 (0.3511)	-0.3250 (0.8734)	-0.2537 (0.6261)	1.5797*** (0.3339)	0.851*** (0.2754)	-0.2820* (0.1561)	0.0121 (0.2264)
Endividamento municipal	0.1057 (0.0726)	-0.0484 (0.2759)	-29.956 (-19.023)	-0.0113 (0.7708)	0.4999* (0.2607)	0.2939 (0.2315)	0.0533 (0.1075)	-0.0093 (0.1553)
Funcionários públicos (ln)	0.0150 (0.0958)	0.3347 (0.3340)	-0.3978 (0.8491)	-1.1364* (0.6178)	-1.0186*** (0.3362)	-0.4453** (0.2785)	0.3396** (0.1517)	-0.2474 (0.2127)
Freguesias	0.0017 (0.0036)	0.0111 (0.0113)	-0.0784 (0.0558)	-0.0301 (0.0226)	0.0036 (0.0113)	-0.0046 (0.0102)	0.0047 (0.0056)	0.0108 (0.0087)
Constant	-2.7037** -11.336	0.4173 -39.892	-29.834 -102.889	-15.3209** -71.640	-26.6244*** -40.139	-15.751*** -3.2089	22.568 -17.899	10.944 -26.147
Observations	278	278	278	278	278	278	278	278
Pseudo R <sup>2</sup>	0.0591	0.0363	0.0908	0.2723	0.2163	0.0837	0.0198	0.0317
LogLikelihood	-542.9	-211.2	-50.77	-70.43	-170.1	-298.8	-414.7	-267.0
Goodness- of-fit	0.999	0.9823	1	1	0.9925	-	0.9996	1

Standard errors in parentheses

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Assim, decorrente das regressões estatísticas aplicadas, os resultados obtidos revelam várias correlações positivas e negativas com significado estatístico que concentram interesse na sua análise. Essas correlações revelam o seguinte:

Considerando as correlações entre as variáveis independentes e a variável dependente «Externalizações», a população e a densidade populacional são as únicas variáveis independentes que apresentam valores de correlação (positiva e negativa) significativos. A população relaciona-se positivamente com a externalização de serviços municipais. Com um grau de 95% de confiança, o aumento de 1% na variável população sugere um aumento de 20,83 % no número total de externalizações de serviços públicos locais. Esta relação suporta o argumento de que os aglomerados populacionais são um elemento central na decisão de externalizar serviços para entidades externas. Em municípios que concentram grande número de pessoas existe uma maior complexidade e uma maior heterogeneidade nos interesses dos cidadãos. A aglomeração populacional aumenta externalidades e conseqüentemente o interesse da população nos serviços públicos é maior. Na medida em que existe uma maior procura de serviços os municípios procuram soluções alternativas de prestação de serviços para fazer face à procura dos cidadãos. Considerando exclusivamente a população, podemos estar a falar de populações que embora numerosas estão territorialmente dispersas em municípios amplos. Os custos com deslocações e coordenação em municípios amplos, ainda que populosos, podem levar a deseconomias de escala, pelo que os municípios procuram soluções que conduzam a economias de escala e a externalização pode representar a solução ideal. Este argumento é suportado mais adiante aquando da observação da influência desta variável nos casos de externalização para entidades de pressupõem a cooperação intermunicipal (ver o caso das EIM e das AMFE).

De forma inversa, a variável densidade populacional relaciona-se negativamente com a externalização de serviços. Essa relação apresenta um grau de confiança de 99% e sugere que um aumento de 1% na densidade populacional, isto é, um aumento de 1% no número de pessoas por quilómetro quadrado sugere uma diminuição de 12,15% no número de externalizações. Este resultado sustenta o argumento de que, calculando a população com a área geográfica, a relação passa a ser negativa (ao contrário da população *per se*) na medida em que as áreas com maior densidade populacional podem permitir aos municípios alcançar economias de escala, mesmo produzindo serviços *in-house*. Em casos de densidade populacional elevada produzir *in-house* para muita gente pode reduzir os custos de produção. Este argumento é igualmente suportado mais

adiante aquando da observação da influência desta variável nos casos de externalização para entidades de pressupõem a cooperação intermunicipal (ver o caso das EIM e das AMFE)

Portanto, por si só, a população pode exercer uma influência positiva para a decisão de externalizar. Juntando a área geográfica à população (densidade populacional) a relação inverte-se. A justificação plausível para a ocorrência desta variação estará, sobretudo, associada ao interesse nas economias de escala por meio da redução de custos na produção, que é válida para ambas as correlações.

Perspetivando agora o total de «Externalizações por entidade-tipo», é possível extrair as seguintes conclusões:

i. EEM- Entidades Empresariais Municipais

As variáveis independentes população, receitas, endividamento e funcionários surgem como as variáveis que exercem maior influência (positiva ou negativa) na escolha de externalizar serviços para Entidades Empresariais Municipais (EEM).

Com um grau de confiança de 90%, um aumento de 1% na variável independente população sugere um decréscimo de 65,43% no número de externalizações. Este resultado suporta o argumento de que a população não tem qualquer peso para a externalização de serviços para entidades que revestem uma forma empresarial como é o caso das Entidades Empresariais Municipais (EEM), tanto mais que os municípios dispõem de outros mecanismos aos quais recorrer.

Com um grau de 99%, um aumento de 1% nas receitas dos municípios sugere um aumento de 158% no número de externalizações para Entidades Empresariais Municipais (EEM). Este resultado sugere que quanto maior for a receita, maior é a probabilidade dos municípios externalizarem serviços para entidades que revestem uma forma jurídica empresarial.

A *contrario sensu*, com um grau de 90%, um aumento de 1% no endividamento municipal sugere que os mesmos aumentem em 49,99% o número de externalizações. De facto, quer este resultado quer o anterior, apesar de parecerem contraditórios, sugerem que as questões financeiras são importantes na hora de decidir. Quer as receitas quer o endividamento podem muito bem ser duas faces de uma mesma moeda e ambas válidas no momento de decidir. Por um lado, os municípios mais ricos tendem a externalizar mais. Cidades com maiores níveis de externalização, tendem a ser ricas – já

assim refere Wassenaar et al., (2013). De forma inversa, as pressões financeiras dos municípios podem igualmente resultar numa dependência de formas alternativas de prestação de serviços sendo que, no geral, as cidades que usam formas alternativas de produção de serviços tendem a ter uma capacidade financeira menor, conforme refere Joassart-Marcelli e Musso (2005), podendo, desta forma, aumentar a qualidade dos serviços e reduzir custos, e assim satisfazer os destinatários dos serviços e os contribuintes (Boyne, 1998).

Por último, com um grau de confiança de 99%, um aumento de 1% no número de funcionários públicos, sugere um decréscimo 101,86% no número de externalizações para Entidades Empresariais Municipais (EEM). Este resultado sustenta o argumento de que os funcionários públicos conseguem ser um grupo de pressão de peso contra a externalização de serviços para entidades municipais com formato empresarial. Este resultado vai de encontro aos resultados encontrados por (Feiock et al., 2007), em que a oposição à contratação muitas vezes tem origem nos próprios funcionários municipais por temerem a perda de emprego.

## ii. EM - Empresas Municipais

As variáveis independentes receitas e funcionários também estão no grupo das variáveis independentes com maior influência na decisão de externalização de serviços para as Empresas Municipais (EM). À semelhança das EEM as considerações financeiras por via das receitas sugerem também uma influência positiva na decisão de externalizar para Empresas Municipais.

Com um grau de 99%, o aumento de 1% nas receitas dos municípios sugere um aumento de 85,10% no número de externalizações de serviços para Empresas Municipais (EM). Mais uma vez este resultado suporta o argumento de que os municípios ricos externalizam mais para entidades com formato empresarial.

Com um grau de confiança de 95%, um aumento de 1% no número de funcionários públicos sugere uma diminuição de 44,53% no número de externalizações de serviços para Empresas Municipais (EM). Também, mais uma vez, o resultado suporta o argumento de que quando se trata de externalizar serviços para entidades com formato empresarial, a resistência e oposição dos funcionários públicos assume uma pressão significativa na decisão de externalização. Os funcionários públicos são assim um grupo de pressão e interesse relevante para a decisão de externalização.

iii. EIM - Empresas Intermunicipais

As variáveis independentes população e densidade populacional são as variáveis que maior significado estatístico apresentam quando se trata de externalizar serviços para empresas intermunicipais.

Com um grau de confiança de 95%, um aumento de 1% na população sugere um aumento de 75,15% no número de externalizações de serviços para Empresas Intermunicipais (EIM). Apesar da sua natureza empresarial, as Empresas Intermunicipais (EIM) inserem-se no âmbito de entidades que visam a cooperação intermunicipal. Por conseguinte, os resultados suportam o argumento de que a população e a densidade populacional são variáveis fulcrais quando a decisão pressupõe a externalização de serviços par entidades com um escopo de cooperação intermunicipal. Nestes casos, a entrada de mais um município na entidade “intermunicipal” significa a entrada de mais população e maiores economias de escala, reduzindo custos

Da mesma forma, com um grau de confiança de 99%, um aumento de 1% na variável densidade populacional sugere uma diminuição de 40,75% no número de externalizações de serviços para Empresas Intermunicipais (EIM). Este resultado reforça mais uma vez o argumento de que uma população concentrada favorece as economias de escala mesmo que os municípios executem a produção *in-house*. Muita gente junta reduz os custos de produção pelas economias de escala que se conseguem alcançar.

iv. AMFE - Associações de Municípios de Fins Específicos

As variáveis população, densidade populacional, receitas dos municípios e funcionários públicos, surgem como as variáveis mais preditoras para a ocorrência de externalização de serviços para Associações de Municípios de Fins Específicos.

Com um grau de confiança de 99%, um aumento de 1% na população sugere um aumento de 50,73% no número de externalizações de serviços para Associações de Municípios de Fins Específicos (AMFE). Os resultados desta variável sustenta o argumento de que para entidades com um escopo de cooperação intermunicipal como é o caso das Associações de Municípios de Fins Específicos a variável população importa para justificar a cooperação e para obter melhores economias de escala.

Com um grau de confiança de 90%, um aumento de 1% na densidade populacional, sugere uma diminuição de 11,55% no número de externalizações para Associações de Municípios de Fins Específicos (AMFE). Mais uma vez, este resultado

suporta o argumento de que os municípios inseridos em contextos de forte densidade populacional conseguem alcançar economias de escala, não necessitando de se envolver na externalização de serviços.

Com um grau de confiança de 90%, um aumento de 1% nas receitas municipais sugere uma diminuição de 28,20% no número de externalizações para Associações de Municípios de Fins Específicos. Este resultado suporta o argumento de que municípios com mais receitas sentem menos necessidade de se unir em esforços de cooperação intermunicipal, preferindo, como se viu anteriormente, externalizar para entidades com formato empresarial (Entidades Empresariais Municipais e Empresas Municipais), na medida em que dispõem de capacidade económica para suportar os encargos associados.

Com um grau de confiança de 95%, um aumento de 1% no número de funcionários sugere um aumento de 33,96% no número de externalizações de serviços para Associações de Municípios de Fins Específicos. Este resultado suporta o argumento de que os funcionários públicos vêm na cooperação intermunicipal a necessidade de envolver funcionários públicos dando força à sua existência (contrariamente ao risco de despedimento ou transferência no caso da externalização para entidades com formato empresarial).

v. SM - Serviços Municipalizados

As variáveis população e funcionários públicos surgem com mais poder preditor de ocorrências de externalização para serviços municipalizados.

Com um grau de 95%, um aumento de 1% na população sugere um aumento de 135,44 % no número de externalizações para Serviços Municipalizados. Este resultado mais uma vez fundamenta o argumento de que em grandes aglomerados populacionais existem mais externalidades, o interesse nos serviços públicos locais são maiores e a procura aumenta. Os serviços municipalizados visam satisfazer necessidades coletivas da população do município e podem ter por objeto uma ou mais áreas prestacionais, designadamente, entre outras. Nesta conformidade, grandes aglomerados populacionais sugerem uma maior procura e os governos locais recorrem a produtores alternativos, por via da externalização, para satisfazer a procura dos grandes aglomerados populacionais.

Com um grau de confiança de 90%, um aumento de 1% no número de funcionários públicos sugere uma diminuição de 113,64% no número de externalizações para Serviços Municipalizados. Este resultado mais uma vez vem demonstrar a forte oposição dos

funcionários públicos para com a externalização de serviços para entidades geridas sob a forma empresarial.

vi. CIM - Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais

Quanto à externalização de serviços para as Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais as variáveis mobilizadas não apresentam qualquer significância estatística.

vii. EEIM - Entidades Empresariais Intermunicipais

Quanto à externalização de serviços para as Entidades Empresariais Intermunicipais as variáveis mobilizadas não apresentam qualquer significância estatística.

As juntas de freguesia não apresentam qualquer valor explicativo enquanto grupos de interesse/pressão, para a decisão de externalização de serviços municípios.

## **CAPÍTULO VIII**

Conclusão

---

## 8 - CONCLUSÃO

### 8.1 - Conclusão geral

A presente dissertação teve como propósito inicial investigar os determinantes de contexto socioeconómico e político que influenciam as iniciativas de externalização de serviços municipais para o SEL. Para alcançar esse desiderato conduziu-se um estudo assente num *cross-sectional design* em que foram observados 278 governos locais sediados no território continental. Foram mobilizadas variáveis independentes que permitiram capturar a dimensão dos municípios (população e densidade populacional), o stresse financeiro dos municípios (receitas dos municípios e endividamento municipal) e ainda alguns dos principais grupos de interesse ou de pressão (funcionários municipais e juntas de freguesia) nas iniciativas de externalização dos municípios, todas elas capazes de influenciar qualquer iniciativa de transferência ou externalização de serviços dos municípios para o SEL. Recorrendo à utilização da regressão de Poisson e da regressão binomial negativa para inferir a relação entre essas variáveis independentes e as variáveis dependentes – número total de «Externalizações» e total de «Externalizações por entidade-tipo» – os resultados vieram demonstrar que as variáveis população, densidade populacional, receitas dos municípios, endividamento municipal e os funcionários públicos influenciam as decisões de externalização dos executivos municipais. A tabela seguinte condensa essas relações por cada entidade-tipo, onde o sinal “+” traduz uma reação positiva e o sinal “-” significa uma relação negativa ou inversa.

Tabela 6 - Síntese das correlações entre variáveis

VARIÁVEIS	(1) Externalizao	(2) EIM	(3) EEIM	(4) SM	(5) EEM	(6) EM	(7) AMFE	(8) CIM
População (Ln)	+	+		+	-		+	
Densidade populacional (ln)	-	-					-	
Receitas municípios (ln)					+	+	-	
Endividamento municipal					+			
Funcionários públicos (ln)				-	-	-	+	
Freguesias								

Conforme resulta da tabela anterior e dos resultados apurados, a população consegue potenciar as decisões de externalização de serviços municipais para Entidades Intermunicipais (EIM) e para Associações de Municípios de Fins Específicos (AMFE). Na sua essência, estas entidades visam alcançar economias de escala através da cooperação entre municípios. Por isso mesmo, a entrada de mais um município nestas entidades significa a entrada de mais população que, por sua vez, potencia a redução de custos de produção e de prestação de serviços, permitindo alcançar economias de escala por via da produção e distribuição/prestação em escala.

A População consegue ainda potenciar a externalização de serviços dos municípios para os serviços municipalizados (SM). Apesar destes serviços serem geridos sob a forma empresarial, uma das justificações plausíveis assenta na natureza dos serviços elementares prestados (de que são exemplo o abastecimento público de água, o saneamento de águas residuais urbanas, a gestão de resíduos urbanos e limpeza pública, transporte de passageiros, distribuição de energia elétrica de baixa tensão). Tratando-se de ativos com uma frequência de transação recorrente, qualquer aumento da população sugere uma diminuição nos custos de produção e de distribuição, sendo que prestadores de grande escala podem adquirir *inputs* de produção mais baratos para uma prestação de grande escala.

Já a densidade populacional apresenta um efeito contrário à população *per si*. A densidade populacional potencia a diminuição da externalização para Empresas Intermunicipais (EIM) e para Associações Municipais de Fins Específicos (AMFE). Uma justificação possível assenta no facto das áreas geográficas com muita população concentrada, conseguirem, por si só, alcançar economias de escala. Desta forma, os municípios que detêm áreas fortemente povoadas apresentam condições para dispensar a cooperação intermunicipal.

As questões financeiras são também questões importantes na hora de decidir externalizar qualquer serviço para o SEL. Aumentos nas receitas dos municípios favorecem a externalização de serviços municipais para Entidades Empresariais Municipais (EEM) e para Empresas Municipais (EM). Uma justificação plausível para estes resultados assenta no facto dos municípios mais ricos se sentirem economicamente autossuficientes e, por essa razão, optam por recorrer à externalização de serviços para entidades com uma forte componente de gestão empresarial, na medida em que esses municípios têm capacidade financeira para suportar os custos de transação que daí possam advir. Por outro lado, de forma inversa, aumentos nas receitas dos municípios reduzem a propensão da externalização para Associações Municipais de Fins Específicos (AMFE). Esta correlação acaba por ser congruente com a interpretação anterior, na medida em que sugere

que os municípios mais ricos não sentem necessidade de se envolver em associações de municípios com cariz de cooperação intermunicipal, preferindo antes, como foi sustentado anteriormente, recorrer à externalização dos serviços para Entidades Empresarias Municipais (EEM) e Empresas Municipais (EM).

Ainda relacionado com as questões financeiras, e contrariamente à interpretação anterior, aumentos no endividamento municipal parece também propiciar a externalização de serviços para Entidades Empresarias Municipais (EEM). É o único caso em que isso acontece. Não obstante, existem evidências na literatura de que a externalização pode ser uma forma de lidar com stresse financeiro, ou seja, a externalização pode surgir como uma solução para reduzir custos e melhorar a qualidade dos serviços de modo a satisfazer os contribuintes. Esta relação demonstra que as considerações financeiras são pertinentes e que a riqueza e o stresse financeiro dos municípios podem ser face da mesma moeda e provocarem decisões iguais de externalização.

Por último, os grupos de pressão/interesse, nomeadamente os funcionários públicos surgem como fatores que exercem uma forte oposição às decisões de externalização que impliquem entidades com uma forte tónica de gestão empresarial, como é o caso dos Serviços Municipalizados (SM) das Entidades Empresariais Municipais (EEM) e Empresas Municipais (EM). Uma justificação plausível assenta no facto dos funcionários públicos temerem pelo seu emprego, na medida em que, a opção dos municípios pela externalização de serviços para entidades empresariais ou de gestão empresarial pode vir a reduzir o número de funcionários do município ou a transferi-los para essas entidades tornando os seus vínculos mais precários. Esta oposição dos funcionários deixa de existir se a externalização passar a ser para as Associações Municipais de Fins Específicos (AMFE). Neste caso, os funcionários apoiam a externalização, talvez porque a cooperação entre municípios suscite a importância dos funcionários através do seu envolvimento nas atividades específicas dessas associações para cumprir a missão pública da prestação de serviços. Aliás, o associativismo municipal surge como uma clara preferência dos municípios em matéria de prestação de serviços municipais.

Acima de tudo, apesar dos estudos se circunscreverem a um quási-mercado público muito específico, os resultados obtidos são congruentes com a grande parte da literatura produzida. De tal modo que, as evidências encontradas enriquecem o conhecimento e a literatura existente, permitindo compreender melhor a dinâmica de externalização de serviços para esse quási-mercado constituído por um conjunto de entidades públicas municipais e intermunicipais que servem os mais variados interesses na prestação dos serviços locais e que, independentemente

da personalidade jurídica que cada uma detém, todas elas mantêm um forte cordão umbilical ligado aos municípios, ou seja, um cordão umbilical público. E, sendo entidades-tipo iminentemente públicas, o setor público local assume-se como uma verdadeira alternativa a si próprio em matéria de externalização de serviços públicos locais. Esta afirmação suscita um paradoxo, mas a verdade é que os governos locais, enquanto entidades públicas, socorrem-se de um conjunto de entidades também públicas como verdadeiras alternativas para obter ganhos de eficiência e de eficácia na prestação de serviços públicos às comunidades locais.

## 8.2 - Conclusão: teste de hipóteses

Os resultados empíricos obtidos foram cruzados e sistematizados de modo a verificar quais as hipóteses de trabalho que estes confirmam ou refutam. O quadro matricial seguinte traduz essa sistematização. Por cada uma das hipóteses foram associadas as várias entidades-tipo e foi atribuído o código “sim” para as situações em que a hipótese é confirmada pelos resultados estatísticos obtidos e o código “não” para as hipóteses que foram refutadas, isto é, que demonstraram um resultado contrário ao esperado.

Tabela 7 - Quadro matricial - teste de hipóteses

Hipóteses	Descrição	Y <sub>1</sub>	Externalizações por entidade-tipo (Y <sub>2</sub> )							
		Externalizações	SEL							
			Circunscrição à área do município			Cooperação intermunicipal				
			SM	EEM	EM	EIM	EEIM	AMFE	CIM	
H1 (a)	<i>Municípios com maior endividamento líquido estão mais predispostos a externalizar serviços municipais para o SEL;</i>			sim						
H1 (b)	<i>Municípios com maior endividamento líquido estão menos predispostos a externalizar serviços municipais para o SEL;</i>									
H1 (c)	<i>Municípios com maiores receitas fiscais estão positivamente associados à externalização de serviços para o SEL;</i>			sim	sim					
H1 (d)	<i>Municípios com maiores receitas fiscais estão negativamente</i>							sim		

	<i>associados à externalização de serviços para o SEL.</i>								
H2	<i>Municípios com maior população apresentam uma maior tendência para externalizar serviços municipais para o SEL, nomeadamente para entidades-tipo vocacionadas para a cooperação intermunicipal;</i>	sim	sim	não		sim		sim	
H3	<i>Municípios com maior densidade populacional apresentam uma maior tendência para externalizar serviços municipais para o SEL, nomeadamente para entidades-tipo vocacionadas para a cooperação intermunicipal</i>	não				não		não	
H4	<i>Municípios com maior número de juntas de freguesia estão mais predispostos a tomar decisões de externalização de serviços municipais para o SEL.</i>								
H5	<i>Municípios com maior número de funcionários públicos tendem a externalizar menos serviços para o SEL.</i>		sim	sim	sim			não	

Assim, foram confirmadas as hipóteses H<sub>1</sub> a), H<sub>1</sub> c), H<sub>1</sub> d), H<sub>2</sub> e H<sub>5</sub>. Destas hipóteses, aquelas que apresentaram maior constância por relação às entidades-tipo, são a H<sub>2</sub> e a H<sub>5</sub>.

### 8.3 - Limitações

Operacionalmente, o presente estudo não abarcou a totalidade das entidades-tipo municipais e intermunicipais previstas no ordenamento jurídico português. A principal razão prende-se com o facto de, apesar da legislação vigente obrigar à transparência e, consequentemente, à publicação de todas as formas de constituição corporativa, empresarial e associativa dos municípios portugueses, o cumprimento dessa obrigação não é completamente efetiva ou se é, a informação está dispersa por diversos locais ou entidades. Portanto, se vier a ser viável, em estudos futuros haverá todo o interesse em estender o estudo à globalidades das entidades-tipo existentes e, se possível até, conceber e aplicar um inquérito por questionário por cada um dos municípios, para se obter informação mais detalhada.

#### **8.4 - Linhas futuras de investigação**

Se é certo que a externalização tem tido um foco de atenção acentuada por parte da comunidade científica, é também certo que nos últimos tempos começa a desenhar-se um processo inverso à externalização dos serviços locais. Muitos dos serviços externalizados iniciaram um processo de *contracting back in*, ou seja, iniciaram um processo de regresso à origem – à produção *in-house*. Por outras palavras, esses serviços regressaram à estrutura dos municípios e voltaram a ser produzidos e prestados pela estrutura do próprio município às comunidades locais. Ao mesmo tempo, em Portugal assiste-se igualmente a fusões de empresas municipais, entidades empresariais e demais formas jurídicas constituídas, muito por força do mais recente normativo legal (Lei 50 (2012)) que suspendeu a constituição de novas formas jurídicas de prestação de serviços, obrigando à fusão ou à extinção daquelas que não apresentam viabilidade financeira. Várias questões pertinentes se levantam neste contexto. Afinal, se algumas das razões que estiveram subjacentes à externalização de serviços assentaram num argumento de custo-benefício, visando a eficiência e a eficácia dos serviços públicos locais por meio da redução de custos e da criação de economias de escala, questiona-se agora, se esse argumento terá servido apenas e só, para consolidar um discurso de retórica alimentado pelos proponentes do movimento de desagregação das estruturas públicas e da externalização de serviços locais. Esta temática, pela sua complexidade, representa uma oportunidade adequada de estudo a ser explorada no futuro. Representa igualmente interesse de estudo específico o associativismo municipal enquanto mecanismo regularmente mais usado pelos municípios para a prestação de serviços públicos locais.

#### **8.5 - *Policy implication***

Se um dos argumentos relevantes da presente dissertação assentava na presunção de que os fatores de contexto socioeconómico e políticos poderiam influenciar as iniciativas de externalização de serviços municipais para entidades municipais e intermunicipais aqui entendidas como um quási-mercado público, os resultados confirmam justamente isso. No domínio socioeconómico, fatores como a população, a densidade populacional e fatores financeiros, nomeadamente a receitas dos municípios e o endividamento municipal exercem influência relevante nas escolhas de externalização. No domínio político, considerando os grupos de pressão/interesse, aqui corporizados pelo número de funcionários públicos e pelo número de juntas de freguesia, apenas os primeiros demonstraram força preditora suficiente, demonstrando

uma relação significativamente influente nas escolhas de externalização dos executivos municipais. Fica aqui claramente demonstrada a importância dos fatores socioeconómicos e políticos desempenhados na decisão política de externalização de serviços municipais. São naturalmente fatores que nunca devem ser descurados pelos executivos municipais na hora de decidir externalizar qualquer atividade pública. Qualquer decisão de externalizar um serviço terá de ser tomada de forma absolutamente consciente. O processo de externalizar serviços públicos envolve transações de dinheiros públicos captados, sobretudo, dos impostos taxados aos contribuintes. No caso português, os governos locais (os 278 sediados no continente) gerem orçamentos anuais equivalentes a cerca de 2,60% do PIB nacional<sup>9</sup> – um valor substancialmente expressivo para alocar e gerir recursos públicos, que requer uma gestão eficiente e eficaz por parte dos executivos municipais. Por isso mesmo, conhecer e ponderar os fatores socioeconómicos e políticos de cada localidade aquando da tomada de decisões com tal envergadura – como é o caso da externalização de serviços – minimiza o risco de criar mecanismos de prestação de serviços economicamente ineficientes e politicamente irresponsáveis. Por outro lado, um aspeto importante que se retira deste estudo está intrinsecamente relacionado com a falta de abertura dos funcionários municipais para contextos de gestão pública de pendor empresarial. De facto, apesar das iniciativas de mudança operadas pelo Estado, nomeadamente ao nível dos governos locais, a oposição dos funcionários a novos modelos de gestão e governação com uma tónica empresarial demonstra que ainda existe um fator que dificilmente muda – o fator humano. Muda-se a roupagem dos serviços, mudam-se as estruturas organizativas, mas há um “código genético” da Administração Local que teima em persistir e que se opõe vivamente às ações de mudança. O fator humano deve ganhar importância nas apreciações e opções estratégicas dos órgãos executivos locais e nacionais. Há que repensar medidas concretas e responsáveis em matéria de gestão da mudança na Administração Pública e em particular na Administração Local, capazes de envolver e mobilizar os funcionários públicos para cenários contemporâneos e de futuro.

---

<sup>9</sup> Estimativa apurada com base no cálculo dos seguintes valores e respetiva fonte:

- a) - Transferências do Governo central para os municípios 2012 - valor: 2.128.782.286 mil milhões, *in* XIX Mapa do Orçamento de Estado para 2012;
- b) - PIB pre em 2012 - valor 165.107.400,00 mil milhões €, *in* base de dados PORDATA.
- c) - Receitas Fiscais das Câmaras Municipais por principais impostos 2012 – valor: 2.156.056,640 mil milhões €, *in* base de dados PORDATA.

## BIBLIOGRAFIA

- ACIR. (1987). *The Organization of local Public Economies* (pp. 1–68). Washington, DC.
- Afonso, A.; Fernandes, S. (2008). Assessing and Explaining the Relative Efficiency of Local Government. *Journal of Socio-Economics*, 37, 1946–1979.
- Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S., e Shah, S. (2005). *Decentralization and Service Delivery* (pp. 1–29).
- Araújo, J. F. F. E. de. (1998). Hierarquia, Mercado e Networks: Mudança Institucional, Controlo e Avaliação no Reino Unido. In *Comunicação elaborada para o 1º Encontro INA, “A Avaliação na Administração Pública”* Fundação Callouste Gulbenkian (pp. 1–14). Lisboa.
- Arnaboldi, M., e Lapsley, I. (2009). On the Implementation of Accrual Accounting: A Study of Conflict and Ambiguity. *European Accounting Review*, 18(4), 809–836.
- Bel, G., e Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517–534.
- Bel, G., e Fageda, X. (2010). Partial Privatisation in Local Services Delivery : An Empirical Analysis of the Choice of Mixed Firms. *Local Government Studies*, 36(1), 129–149.
- Bouckaert, G., Peters, G. B., e Verhoest, Kk. (2006). *Janus faced re-organisation : Specialisation and co-ordination in four countries in the period 1985 – 2005* (pp. 6–8).
- Bovaird, T., e Löffler, E. (2003). *Public Management and Governance* (pp. 161–237). London: Routledge.
- Box, R. C. (1999). Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *The American Review of Public Administration*, 29(1), 19–43.
- Boyne, G. a. (1998). The Determinants of Variations in Local Service Contracting: Garbage in, Garbage out? *Urban Affairs Review*, 34(1), 150–163.
- Brown, T. L., e Potoski, M. (2003). Managing contract performance: A transaction costs approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(2), 275–297.
- Brown, T. L., Potoski, M., e Van Slyke, D. M. (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review*, 66(3), 323–331.
- Christensen, T., e Lægreid, P. (2007). Regulatory Agencies?The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. *Governance*, 20(3), 499–520.
- Coase, R. H. (1934). The Nature of the Firm.
- Constituição da República Portuguesa, de 2 de abril de 1976, VII Revisão Constitucional.2005.
- Cristofoli, D., Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M., e Steccolini, I. (2010). Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services?: Unveiling the relevance of party characteristics and citizens’ offstage voice. *Accounting, Auditing e Accountability Journal*, 23(3), 350–372.

- Dawson, S., Dargie, C. (2002). *New Public Management: A discussion With Special Reference to UK Health*. (S. O. P. and E. F. Kathleen McLaughlin, Ed.) (pp. 34–56). London: Routledge.
- Deakin, N., e Walsh, K. (1996). The Enabling State: The Role of Markets and Contracts. *Public Administration*, 74, 33–48.
- Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 162.
- Decreto-Lei n.º 558/1999, de 17 de dezembro. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 292.
- Decreto-Lei n.º 412/1989, de 29 de novembro. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 275.
- Decreto-Lei n.º 99/1984, de 29 de março. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 75.
- Decreto-Lei n.º 266/1981, de 15 de setembro. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 212.
- Decreto-Lei n.º 260/1976, de 8 de abril. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 84.
- Denhardt, R. B., e Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: the Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), 892–909.
- Dijkgraaf, E., e Gradus, R. H. J. M. (2008). How to get increasing competition in the Dutch refuse collection market? In E. Dijkgraaf e R. H. J. M. Gradus (Eds.), *The Waste Market* (pp. 101–109). Springer.
- Donberger, Simon; Jensen, P. (1997). Contracting out By The Public Sector : Theory, Evidence, Prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 67–79.
- Fieock, R. C., Clingermayer, J., Shrestha, M., e Dasse, C. (2007). Contracting and Sector Choice Across Different Types of Municipal Services. *State and Local Government Review*, 39(2), 72–83.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., e Petigrew, A. (1996). *The New Public Management In Action* (Oxford, Un., pp. 1–150).
- Ferris, J. M., Graddy, E. (1994). Organizational Choices for Public Service Supply. *Journal of Law, Economics, e Organization*, 10(1), 126–141.
- Ferris, M. James; Graddy, E. (1986). Contracting Out: For What? With Whom. *Public Administration Review*, 46(4), 332–344.
- Gietzmann, M. B. (1996). Incomplete Contracts And The Make Or Buy Decision : Governance Design And Attainable Flexibility. *Accounting, Organizations and Society*, 21(6), 611–626.
- González-gómez, A. J. P. F., Wanden-berghe, J. G., e Ruiz-villaverde, A. (2012). Do ideological and political motives really matter in the public choice of local services management? Evidence from urban water services in Spain, 215–228.
- Gray, A., e Jenkins, B. (1995). From Public Administration To Public Management: Reassessing a Revolution? *Public Administration*, 73(1), 75–99.

- Greene, J. D. (1996). Cities and Privatization. Examining the Effect of Fiscal Stress, Location, and Wealth in Medium-Sized Cities. *Policy Studies Journal*, 24(1), 135–144.
- Grossi, G., e Mussari, R. (2008). Effects of Outsourcing on Performance Measurement and Reporting: The Experience of Italian Local Governments. *Public Budgeting e Finance*, 28(1), 22–38.
- Grossi, G., e Reichard, C. (2008). Municipal corporatization in. *Public Administration Review*, 10(5), 597–617.
- Guardiola, J., González-gómez, F., e García-rubio, M. A. (2010). Is time really important for research into contracting out public services in cities? Evidence for urban water management in Southern Spain. *Elsevier*, 27(5), 369–376.
- Hefetz, a., e Warner, M. E. (2011). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 289–317.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93–109.
- Hulst, R., e Monfort, V. (2007). Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon. In R. Hulst e V. M. André (Eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe* (pp. 1–10). The Netherlands: Springer.
- Hyndman, N., e Connolly, C. (2011). Accruals accounting in the public sector: A road not always taken. *Management Accounting Research*, 22(1), 36–45.
- Jang, H., e Feiock, R. (2003). Fiscal Implications of Contracting Out Local Services : A Heckman Selection Model Approach. In *New Public Management Research Association Meeting, Washigton D.C.* (pp. 1–44).
- Joassart-Marcelli, P., e Musso, J. (2005). Municipal Service Provision Choices Within a Metropolitan Area. *Urban Affairs Review*, 40(4), 492–519.
- Klijn, E.-H., Koppenjan, J., e Termeer, K. (1995). Comparative and International Administration - Managing Networks In The Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies In Policy Networks. *Public Administration*, 73, 437–455.
- Lei 50/2012, de 31 de agosto. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 169.
- Lei 55/2011, de 15 de novembro. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 219.
- Lei 45/2008, de 27 de agosto. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 165.
- Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 249.
- Lei 10/2003, de 13 de maio. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 110.
- Lei 11/2003, de 13 de maio. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 110.
- Lei 172/1999, de 21 de setembro. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 221.

- Lei 58/1998, de 18 de agosto. *Diário da República*. 1.<sup>a</sup> Série, n.º 189.
- Levin, J., e Tadelis, S. (2010). Contracting for Government Services : Theory and Evidence From U.S. Cities. *Journal of Industrial Economics*, LVIII(3), 507–541.
- Martins, M., Silva, A., Alves, F., Ferrão, J., Costa, J., Nazaré, L., ... Gonçalves, P. (2011). *Livro Branco Sector Empresarial Local* (pp. 1–37).
- Morgan, D. R., e Hirlinger, M. W. (1991). Intergovernmental Service Contracts: A Multivariate Explanation. *Urban Affairs Review*, 27(1), 128–144.
- Nelson, M. a. (1997). Municipal Government Approaches To Service Delivery: an Analysis From a Transactions Cost Perspective. *Economic Inquiry*, 35(1), 82–96.
- Ni, A. Y., e Bretschneider, S. (2005). Why Does State Government Contract Out Their E-government Services? In *Proceedings of the 38th Annual Hawaii International Conference on System Sciences* (2005) (Vol. 00, pp. 1–10).
- Oakerson, R. J., e Parks, R. B. (2011). The Study of Local Public Economies : Multi-organizational, Multi-level Institutional Analysis and Development. *Policy Studies Journal*, 39(1), 147–168.
- Oakerson, R., e Svorny, S. (2005). Rightsizing Los Angeles Government. *Independent Review*, IX(4), 513–528.
- Obermann, G. (2007). the Role of the State As Guarantor of Public Services: Transaction Cost Issues and Empirical Evidence. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78(3), 475–500.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., e Warren, R. (1961). The Organization of Government In Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *The American Political Science Review*, 55, 831–842.
- Padró, M. G., e Yared, P. (2012). The Political Economy of Indirect Control. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(2), 947–1015.
- Pallesen, T. (2004). A Political Perspective on Contracting Out : The Politics of Good Times . Experiences from Danish Local Governments. *International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4), 573–587.
- Peda, Peeter, Argento, Daniela and Grossi, G. (2013). Governance and performance of a mixed public private enterprise. An assessment of a company in the Estonian water sector, 13(2), 135–196.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing* (Second Edi., pp. 5– 212). Kansas: University Press of Kansas.
- Pina, V., e Torres, L. (2001). Analysis of the efficiency of local government services delivery . An application to urban public transport. *Elsevier Science*, 35, 929–944.
- Pouder, R. W. (1996). Privatizing Services In Local Government : An Empirical Assessment Of Efficiency And Institutional Explanations. *Public Administration Quarterly*, 103–127.

- Prager, J. (1994). 53 - Contracting out government services: Lessons from the Private Sector. *Public Administration Review*, 54(2), 176–184.
- Rhodes, R. a. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Rodrigues, M., Tavares, A. F., e Araújo, Filipe J. (2012). Municipal Service Delivery : The Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms. *Local Government Studies*, 38(5), 615–638.
- Sappington, D. E. M., e Stiglitz, J. E. (1987). information and Incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4), 567–582.
- Săraru, C. (2010). The Outsourcing of Public Activities and Its Limits in the Comparative Law. *Juridical Current*, 13(1), 72–84.
- Simon, H. A. (1945). *Administrative Behavior*. (F. Press, Ed.) (3.ª ed.). New York.
- Speklé, R. F. (2001). Explaining Management Control Structure Variety : A Transaction Cost Economics Perspective. *Accounting, Auditing e Accountability Journal*, 26(4), 419–441.
- Starr, P. (1987). *Limits of Privatization* (Economic P.). Washington, DC.
- Tavares, A. F., e Camões, P. J. (2007). Local Service Delivery Choices in Portugal : A Political Transaction Costs Framework. *Local Government Studies*, 33(4), 535–553.
- Tavares, A. F., e Camões, P. J. (2010). New Forms of Local Governance. *Public Management Review*, 12(5), 587–608.
- Teo, T. S. H., e Yu, Y. (2005). Online buying behavior: a transaction cost economics perspective. *Omega*, 33(5), 451–465.
- Torres, L. (2004). Accounting and accountability: recent developments in government financial information systems. *Public Administration and Development*, 24(5), 447–456.
- Torres, L., e Pina, V. (2001). Public–private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local governments. *European Accounting Review*, 10(3), 601–619.
- Torres, L., e Pina, V. (2002). Delivering Public Services – Mechanisms and Changes in Public Service Delivery in the EU Countries. *Public Money e Management*, 22(4), 41–48.
- Wamsley, G. L., e Wolf, J. E. (1996). *Reforming Democratic Public Administration - Modern Paradoxes, Postmodern Challenges* (pp. 1–401). London: SAGE Publications.
- Warner, M., e Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring : Privatization and Its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), 315–336.
- Warner, M., e Hefetz, A. (2003). Rural - urban differences in privatization: limits to the competitive state. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(5), 703–718.

- Wassenaar, M., Groot, T., e Gradus, R. (2013). Municipalities' Contracting Out Decisions: An Empirical Study on Motives. *Local Government Studies*, 39(3), 414–434.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233–261.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548–577.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism* (Free Press., pp. 15–85). New York.
- Williamson, O. E. (1988). The Logic of Economic Organization. *Journal of Law, Economics, e Organization*, 4(1), 65–93.
- Williamson, O. E. (1998). Transaction cost economics: how it works; where it is headed. *De Economist*, 146(1), 23–58.
- Young, K. (1996). Reinventing Local Government? Some Evidence Assessed. *Public Administration*, 74(3), 347–367.