

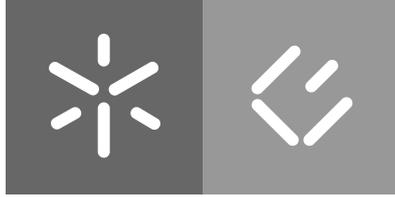


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Sérgio António Ribeiro

Os custos de transação na dinâmica da
organização dos serviços municipais





Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Sérgio António Ribeiro

**Os custos de transação na dinâmica da
organização dos serviços municipais**

Tese de Doutoramento

Ciências da Administração

Trabalho efetuado sob a orientação do

Professor Doutor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente tese. Confirmo que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Universidade do Minho, ____ de _____ de _____

Nome completo: _____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

No percurso acadêmico o doutoramento é um passo demorado e um percurso solitário marcado por momentos de entusiasmo e por momentos de constrição, sobretudo quando não se é acadêmico a tempo inteiro e se quer e exige conciliar trabalho, investigação e família, sem sobrar grande tempo para nós próprios.

Ao longo desta longa e difícil, mas recompensadora caminhada, houve pessoas que direta e/ou indiretamente conferiram um apoio e um suporte incondicional para a concretização desta tese. Naturalmente, essas pessoas merecem-me uma nota de profundo agradecimento público. Por isso mesmo, deixo aqui os meus sinceros agradecimentos:

Ao Professor Doutor Miguel Ângelo Vilela Rodrigues por ter aceitado ser meu orientador, pela amizade, pela sua disponibilidade, pelos profundos conhecimentos que detém e pela valiosa orientação e apoio prestado na elaboração desta tese;

À minha mulher Carla e à minha filha Inês, pelo seu amor e carinho, pelo apoio e incentivo constante 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 deixei de partilhar, mas cujo apoio e compreensão foi fundamental;

A todos os meus amigos e conhecidos, sobretudo pela força e pelo apoio incondicional em mais esta etapa da minha vida.

A par das pessoas mencionadas, houve ainda instituições que foram cruciais para que esta tese se concretizasse com sucesso.

Por essa razão, deixo aqui também um agradecimento muito especial a todas as Câmaras Municipais que voluntariamente deram o seu contributo, cuja identidade se preserva, como garantia de confidencialidade.

A todos e a todas, o meu sincero MUITO OBRIGADO!

SUMÁRIO

Os custos de transação na dinâmica da organização dos serviços municipais

Sensivelmente até 1980 os serviços municipais mantiveram-se sempre organizados na estrutura dos municípios num modelo de governação que a literatura designa de modelo de hierarquia. A partir da década de 80, por influência de um vasto conjunto de reformas implementadas na esfera da administração local, muitos dos serviços municipais foram sendo objeto de externalização para agentes externos, procurando-se, com esta medida, introduzir uma maior eficiência nos serviços municipais. Com a externalização, a par do modelo de hierarquia, passou a coexistir um novo paradigma na organização dos serviços municipais em que participam múltiplos agentes externos. Porém, mais recentemente, muitos dos serviços municipais externalizados regressaram à estrutura dos municípios através de um processo de remunicipalização, retomando o anterior modelo hierárquico de governação. Para além da decisão mais clássica que simplesmente decidia entre produzir ou externalizar serviços, com o surgimento da remunicipalização passou a existir outro nível de decisão que agora também decide entre manter os serviços externalizados ou remunicipaliza-los, tornando a decisão muito mais complexa. Este novo nível de decisão pressupõe igualmente uma nova dimensão de análise e há agora um interesse na comunidade científica em estudar os fatores que produzem efeitos na decisão que tanto opta por organizar os serviços recorrendo a agentes externos, como opta por recuperar os serviços externalizados e reorganiza-los num modelo de hierarquia, através da sua remunicipalização.

A investigação aqui apresentada estuda esta dinâmica de mudança de modelos na organização dos serviços municipais em Portugal à luz da lente teórica dos custos de transação (económicos e políticos) e ainda à luz do quadro de referência ideológico-partidário do decisor político. O recurso à lente teórica dos custos de transação (económicos e políticos) justificou-se por ser uma lente capaz de operacionalizar um modelo teórico adequado para explorar os critérios racionais de índole económica e de índole política usados na decisão racional do decisor político. Na escolha desta lente teórica presidiu a expectativa de que os decisores políticos, sendo agentes racionais nas suas escolhas, medem as alternativas de escolha e fazem a sua escolha em função dos custos e dos proveitos de cada uma, assente em considerações económicas e considerações políticas. Já o recurso à lente teórica que valoriza o sistema de crenças e valores ideológico-partidários do decisor político justificou-se como meio de

operacionalizar um modelo teórico adequado para explorar alguns dos fatores de decisão política mais subjetivos que o decisor político pode utilizar na sua escolha. Ou seja, tratou-se de uma abordagem teórica que permitiu introduzir na investigação uma dimensão de análise complementar ao modelo racional. Associado a cada uma destas abordagens teóricas, a investigação colocou em estudo um conjunto de fatores económicos, políticos e ideológicos para estimar em que medida a decisão de mudança para agentes externos ou para um modelo hierárquico é determinada por esses fatores.

A componente empírica da investigação recorreu também a uma abordagem quantitativa e a um desenho de investigação do tipo transversal (*cross-sectional*) focado num período temporal separado por oito anos, que permitiu comparar as mudanças que ocorreram na forma de prestar serviços municipais em Portugal entre 2008 e 2016.

Foram também recolhidos dados primários por tele questionário junto de 98 municípios portugueses e dados secundários em fontes oficiais nacionais. Os dados recolhidos foram depois analisados através do modelo de regressão logística. Os resultados obtidos vieram demonstrar que a leitura que o decisor político extrai dos custos de transação tem definitivamente um peso substancial na sua decisão de mudança de modelo para organizar os serviços municipais, porquanto os custos de transação que podem advir dessa decisão podem ter, sobretudo, impacto no seu futuro político no executivo municipal. Fatores como a população, a competitividade política, o endividamento municipal excessivo e a viragem à esquerda na ideologia dos executivos municipais produzem efeitos na decisão de organizar os serviços municipais num modelo de hierarquia. Fatores como a natureza privada de alguns serviços municipais, o endividamento municipal excessivo e os funcionários municipais produzem efeitos na decisão de externalizar serviços para fora dos municípios.

Palavras-chave: externalização; remunicipalização; modelo de hierarquia; agentes externos; custos de transação.

ABSTRACT

Transaction costs in the dynamics of municipal services organization

Up to about 1980 municipal services remained always in the structure of municipalities, organized in a model of governance that literature designates as a hierarchy model. From the 1980s onwards, due to the influence of a wide range of reforms implemented in local administration, many municipal services were externally outsourced, seeking to introduce greater efficiency in municipal services. With externalization, along with the hierarchy model, a new paradigm began to coexist in the organization of municipal services in which multiple external agents participate. More recently, however, many outsourced municipal services have returned to the municipalities' structure through a remunicipalisation process, retaking the previous hierarchical governance model. In addition to the more classical decision-makers who simply decided between make or buy services, with the emergence of remunicipalisation has come another level of decision that now also decides between maintaining outsourced services or remunicipalising them, making the decision much more complex. This new level of decision also presupposes a new dimension of analysis and there is now an interest in the scientific community to study the factors that produce effects in the decision that chooses to organize services resorting to external agents, as chooses to recover externalized services and reorganizes them in a model of hierarchy, through their remunicipalisation.

The research presented here studies this dynamics of model change in municipal services organization in Portugal in the light of the theoretical lens of transaction costs (economic and political) and also in the light of the ideological-political framework of political decision-maker.

The choice of the theoretical lens of transaction costs (economic and political) has been justified by the fact that it is a lens capable to operationalize an adequate theoretical model to explore rational criteria of economic and political nature used in rational decision-making made by political decision-makers. The choice of this lens has led to the expectation that policymakers, being rational agents in their choices, measure alternatives of choice and make their choice according to the costs and benefits of each one, based on economic and political considerations. The use of the theoretical lens that values the belief system and ideological-partisan values of the political decision-maker was justified itself as a means to operationalize an adequate theoretical model to explore some of the more subjective political decision factors that political decision

maker can use in his choice. That is, it was a theoretical approach that allowed to introduce a complementary dimension of analysis to the rational model. Associated with each of these theoretical approaches, the investigation has put into study a set of economic, political and ideological factors to estimate to what extent the decision to change to external agents or to a hierarchical model is determined by these factors. The empirical component also draws on a quantitative approach and a cross-sectional (cross-sectional) research design focused on a separate time period of eight years which allow to compare changes that have taken place in the provision of municipal services in Portugal between 2008 and 2016.

Primary data were collected by tele-questionnaire from 98 Portuguese municipalities and secondary data from national official sources. Data were then analyzed using a logistic regression model. Results showed that political decision maker's interpretation of transaction costs definitely has a substantial weight in his decision to change the model to organize municipal services, since the transaction costs that can result from his decision may have impact, especially, on their political future in the municipal executive. Factors such as population, political competitiveness, excessive municipal indebtedness and the left turn in the ideology of municipal executives produce effects in the decision to organize the municipal services in a model of hierarchy. Factors such as the private nature of some municipal services, excessive municipal indebtedness and municipal officials have an effect on the decision to outsource services.

Keywords: externalization; remunicipalisation; hierarchy model; external providers; transaction costs.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	19
Problemática de investigação.....	22
Questão de partida	25
Pertinência e contributo científico da investigação	26
Estrutura da tese	28
CAPÍTULO I.....	31
REVISÃO DA LITERATURA.....	31
PARTE I.....	33
A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS	33
1.1 – Externalização de serviços municipais.....	34
1.2 – Remunicipalização de serviços municipais	38
1.2.1 – Principais motivações subjacentes à remunicipalização.....	42
1.2.1.1 – Deficiente estrutura de mercado.....	42
1.2.1.2 – Limitações na capacidade de monitorização dos serviços externalizados	44
1.2.1.3 – Sobrestimação dos benefícios financeiros prometidos pela externalização	46
1.2.1.4 – Busca de equilíbrio entre eficiência dos serviços e a voz dos cidadãos	48
1.2.1.5 – Mudanças de executivo municipal	49
PARTE II.....	50
MODELO DE HIERARQUIA <i>versus</i> AGENTES EXTERNOS	50
1.3 – Nova gestão pública	50
1.4 – Teoria dos custos de transação	52
1.5 – Custos de transação políticos	59
1.6 – Novo institucionalismo económico	61
1.7 – Teoria da agência.....	63
1.8 – Teoria da escolha pública	66
1.9 – Sistema de crenças ideológico-partidárias	69
CAPÍTULO II	73
MODELO DE ANÁLISE	73
PARTE I.....	75
EXPLICITAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE.....	75
2.1 – Lentes teóricas mobilizadas.....	76

2.2 – Hipóteses de investigação	79
2.2.1 – Fatores económicos	79
2.2.2 – Fatores políticos	82
2.2.3 – Fatores ideológico-partidários	83
CAPÍTULO III	85
CONTEXTO DO ESTUDO.....	85
PARTE I.....	87
PORTUGAL E A REFORMA BUROCRÁTICA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	87
3.1 – Efeitos da reforma na reorganização supramunicipal.....	87
PARTE II.....	89
REORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS EM PORTUGAL	89
3.2 – Evolução do quadro de competências municipais	89
3.3 – Diversidade de provedores de serviços municipais	90
3.3.1 – Serviços Próprios	91
3.3.2 – Setor Empresarial Local (SEL)	92
3.3.3 – Associativismo municipal.....	94
3.3.4 – Setor privado.....	95
3.3.5 – Setor não lucrativo	97
CAPÍTULO IV	99
PARTE I.....	101
EXPLICITAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO DAS OPÇÕES METODOLÓGICAS.....	101
4.1 – Tipo de investigação	101
4.1.1 – Unidade de análise.....	101
4.2 – Variáveis	101
4.2.1 – Variável dependente	101
4.2.2 – Variáveis independentes	102
4.3 – Método de recolha de dados e população de estudo	108
4.4 – Métodos de tratamento de dados.....	111
4.5 – Métodos de análise dos dados.....	112
4.5.1 – Justificativa para o uso do modelo logístico (Logit)	113
CAPÍTULO V	119
RESULTADOS/DISCUSSÃO	119

PARTE I	121
RESULTADOS ESTATÍSTICOS DESCRITIVOS	121
5.1 – Resultados descritivos	121
5.1.2 – Caracterização da variável dependente	121
5.1.3 – Caracterização das variáveis independentes	123
5.1.4 – Dinâmica de mudança de modelos de governação observada	123
5.1.5 – Densidade estimada para a probabilidade de remunicipalizar e externalizar serviços .	124
5.1.6 – <i>Top</i> 10 de serviços mais sujeitos à mudança de modelo de governação.....	125
5.1.6.1 – Serviços mais externalizados	125
5.1.6.2 – Serviços mais remunicipalizados	126
PARTE II.....	126
RESULTADOS ESTATÍSTICOS INFERÊNCIAIS	126
5.2 – Plano de análise 1 – Probabilidade para todas as mudanças de modelo de governação	127
5.3 – Plano de análise 2 – Probabilidade de mudança para o modelo de hierarquia.....	137
5.4 – Plano de análise 3 – Probabilidade de mudança para agentes externos	147
5.5 – Conclusões e verificação das hipóteses deduzidas no modelo de análise.....	156
5.5.1 – Fatores estimados para a probabilidade de remunicipalização	157
5.5.2 – Fatores estimados para a probabilidade de externalização	160
5.5.3 – Considerações finais	162
CAPÍTULO VI	163
CONCLUSÃO	163
6.1 – Conclusão final	165
6.1.1 – Limitações/constrangimentos.....	170
6.1.2 – Linhas futuras de investigação.....	171
Bibliografia	173

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCP – Código dos Contratos Públicos

CIM – Comunidades Intermunicipais

ComUrb – Comunidades Urbanas

EM – Empresas Municipais

EEM – Entidades Empresariais Municipais

EEIM – Entidades Empresariais Intermunicipais

EEMT – Entidades Empresariais Metropolitanas

EIM – Empresas Intermunicipais

EMT – Empresas Metropolitanas

GAM – Grandes Áreas Metropolitanas

IPSS – Instituições particulares de solidariedade social

LOGIT – Modelo de Regressão Logística

NIE – Novo Institucionalismo Económico

NGP – Nova Gestão Pública

OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONGD – Organizações não-Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PPP – Parceria Público Privada

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

SIMPLEX – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa

SEL – Setor Empresarial Local

SMA – Secretariado para a Modernização Administrativa

TEP – Teoria da Escolha Pública

ÍNDICE DE FIGURAS

Ilustração 1 - Dinâmica de mudança nos modelos de governação dos serviços municipais portugueses 2008-2016	23
Ilustração 2 - Decisão entre externalização e remunicipalização	27
Ilustração 3 - Leque de agentes externos provedores de serviços	37
Ilustração 4 - Evolução das novas externalizações vs remunicipalizações	40
Ilustração 5 - Evolução da remunicipalização de serviços de água e saneamento no mundo (2000 - 2015)	41
Ilustração 6 - Densidade, por país, dos casos de remunicipalização dos serviços de água e saneamento	41
Ilustração 7 - Modelo de análise esquematizado	78
Ilustração 8 - Diversidade de provedores de serviços municipais	91
Ilustração 9 - Modelo de análise e variáveis independentes integradas no modelo	108
Ilustração 10 - Distribuição geográfica dos municípios inquiridos por tele questionário	109
Ilustração 11 - Movimentos de mudança de modelos de governação (2008-2016)	124
Ilustração 12 - Gráfico de densidade Kernel para a probabilidade de externalização e remunicipalização	125
Ilustração 13 - Gráfico de probabilidade para a mudança de modelo de governação	130
Ilustração 14 - Efeitos marginais para a variável Diferença de votos 2013	134
Ilustração 15 - Efeitos marginais para a variável Nível de endividamento municipal	136
Ilustração 16 - Efeitos marginais para a variável Endividamento excessivo	137
Ilustração 17 - Probabilidade de mudança para o modelo de hierarquia	140
Ilustração 18 - Efeitos marginais para a variável População	144
Ilustração 19 - Efeitos marginais para a variável Diferença de votos 2013	145
Ilustração 20 - Efeitos marginais para a variável Endividamento municipal excessivo	146
Ilustração 21 - Efeitos marginais para a variável Viragem à esquerda	147
Ilustração 22 - Probabilidade de mudança para novas externalizações	150
Ilustração 23 - Efeitos marginais para a variável Bens privados	153
Ilustração 24 - Efeitos marginais para a variável Endividamento municipal excessivo	154
Ilustração 25 - Efeitos marginais para a variável Funcionários municipais	155

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Serviços mais remunicipalizados na Europa.....	39
Tabela 2 – Principais diferenças entre bens privados e bens públicos.....	57
Tabela 3 – Grau de adesão de Portugal à Nova Gestão Pública	87
Tabela 4 – Serviços municipais que assumem natureza de bem privado	103
Tabela 5 – Quadro-resumo das variáveis e respetivas unidades de medida.....	107
Tabela 6 – Serviços municipais de referência.....	109
Tabela 7 – Quadro-resumo das variáveis e respetivas fontes de dados.....	111
Tabela 8 – Matriz de categorização dos serviços municipais.....	112
Tabela 9 – Plano de análise 1.....	112
Tabela 10 – Plano de análise 2.....	113
Tabela 11 – Plano de análise 3.....	113
Tabela 12 – Caracterização da variável dependente	121
Tabela 13 – Primeiro desdobramento da unidade de análise.....	122
Tabela 14 – Segundo desdobramento da unidade de análise	122
Tabela 15 – Quadro descritivo da variável independente	123
Tabela 16 – Dez serviços mais externalizados.....	125
Tabela 17 – Dez serviços mais remunicipalizados	126
Tabela 18- Caracterização da variável dependente	127
Tabela 19 – Probabilidade de mudança do modelo de governação dos serviços municipais...	128
Tabela 20 – Probabilidade de mudança de modelo de governação por tipo de serviço	130
Tabela 21 – Efeitos marginais médios para a probabilidade de mudança do modelo de governação.....	132
Tabela 22 – Efeitos marginais para a variável Diferença de votos 2013	133
Tabela 23 – Efeitos marginais para a variável Nível de endividamento municipal	134
Tabela 24 – Efeitos marginais para a variável Endividamento municipal excessivo	136
Tabela 25 – Serviços que mudaram de modelo por via da remunicipalização	138
Tabela 26 – Probabilidade de mudança para o modelo de hierarquia	138
Tabela 27 – Probabilidade de mudança para o modelo de hierarquia, por tipo de serviço	140
Tabela 28 – Efeitos marginais médios para a probabilidade de mudança para o modelo de hierarquia.....	142

Tabela 29 – Efeitos marginais para a variável População.....	143
Tabela 30 – Efeitos marginais para a variável Diferença de votos 2013	144
Tabela 31 – Efeitos marginais para a variável Endividamento municipal excessivo	145
Tabela 32 – Efeitos marginais para a variável Viragem à esquerda	146
Tabela 33 – Serviços que mudaram para novas externalizações.....	148
Tabela 34 – Probabilidade de novas externalizações	148
Tabela 35 – Probabilidade de novas externalizações por tipo de serviço	150
Tabela 36 – Efeitos marginais médios para a probabilidade de novas externalizações.....	152
Tabela 37 – Efeitos marginais para a variável Bens privados	153
Tabela 38 – Efeitos marginais para a variável Endividamento municipal excessivo	154
Tabela 39 – Efeitos marginais para a variável Funcionários municipais.....	155
Tabela 40 – Quadro-resumo dos efeitos marginais obtidos nos três planos de análise	156

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A grande maioria dos serviços públicos que hoje consumimos diariamente é fornecida pelos municípios e, em boa medida, dependemos deles para a nossa qualidade de vida. Ainda que nem sempre nos apercebamos disso, desde a água em que tomamos banho, aos resíduos que lançamos no saneamento, às ruas que percorremos a pé ou de carro, ao parque onde estacionamos o carro, ao jardim onde passeamos, aos ecopontos onde depositamos o lixo, até à luz que nos ilumina na via pública, estamos sempre a usufruir de serviços organizados pelos municípios.

Tradicionalmente todos estes serviços estavam organizados num modelo hierárquico e eram unicamente prestados pela própria estrutura interna dos municípios. A partir da década de 80, por força de um conjunto de reformas implementadas na administração local, os municípios abandonaram esta exclusividade e passaram a recorrer a agentes externos para garantir grande parte destes serviços aos seus munícipes. Desta forma, o uso de mecanismos de mercado, agentes privados e organizações sem fins lucrativos passaram a ter um papel relevante na prestação de serviços municipais.

Esta transferência dos serviços municipais para agentes externos é caracterizada na literatura como externalização¹ e deu corpo a um novo paradigma alternativo na organização dos serviços municipais. A externalização foi assumindo um papel cada vez mais preponderante na agenda política dos municípios e, ao longo dos anos, intensificou-se de tal modo que praticamente não houve um país que não tivesse recorrido a este mecanismo para organizar os serviços municipais (Chen, 2008; Pallesen, 2004; Nemeč, Merickova e Vitek, 2005).

Durante muito tempo este processo foi entendido como tendo um só sentido: de dentro das organizações municipais para fora, isto é, da hierarquia para agentes externos. Recentemente, a dinâmica da organização dos serviços municipais passou a considerar o movimento inverso: o do regresso dos serviços externalizados à responsabilidade da hierarquia através da sua remunicipalização².

Passou, assim, a existir uma dinâmica mais complexa na escolha dos modelos de organização dos serviços municipais. Os serviços municipais tanto são sujeitos a movimentos de

¹ Externalização – Tradução da palavra original *externalization*. Também tratada usualmente na literatura como *contracting-out*, pretende significar a transferência da provisão de bens e serviços para fornecedores externos especializados (Coffey e Drolet, 1993; Grossi e Mussari, 2008; Săraru, 2010; Torres e Pina, 2002).

² Remunicipalização – Tradução da palavra original *remunicipalization*. Trata-se de um novo termo cunhado, sobretudo, na União Europeia (Warner e Clifton, 2014) para designar o regresso de serviços externalizados à produção interna dos municípios (Othemeng e Grant, 2008; Wollmann, 2013). Outros autores mantiveram-na originalmente como *contract back-in*, um léxico mais utilizado na parte anglo-saxónica (Chen, 2008; Hebdon, 2001; Lamothe, Lamothe e Feiock, 2008; Warner, Ballard e Hefetz, 2003; Mildred e Warner, 2003).

externalização para agentes externos, como são sujeitos a movimentos contrários, de remunicipalização, para ser reorganizados num modelo hierárquico.

Contrariamente à externalização, já extensamente estudada na literatura, a remunicipalização de serviços municipais é um fenómeno relativamente recente na economia municipal e ainda continua não completamente estudado. Na Europa, os primeiros casos foram observadas no início do século XXI. No entanto, a remunicipalização tem sido um assunto de discussão e de investigação científica mais intensa nos últimos 6 anos (Czaplak, 2015).

Deste modo, estando em causa a organização de serviços municipais que impactam diariamente na nossa vida, será de extrema relevância perceber esta dinâmica na mudança de modelos de governação dos serviços municipais.

A elaboração da presente investigação assume esse compromisso. Tem por finalidade analisar essa dinâmica de mudança de modelos de governação, em ordem a determinar os fatores que tanto guiam o decisor político a transferir serviços da estrutura dos municípios para agentes externos como a recuperar serviços desses agentes externos por meio da remunicipalização, para regressarem novamente à estrutura dos municípios.

Problemática de investigação

Depois de muitos anos em que a externalização de serviços municipais foi uma tendência dominante, começaram a surgir cada vez mais evidências empíricas a dar conta da remunicipalização de serviços municipais (Hall, 2012). Na Europa continental, muitos dos serviços externalizados começaram a regressar ao setor público (Chen, 2008). Também na parte anglo-saxónica, entre os anos de 1997 e 2002 a tendência de externalização sofreu um profundo revés nas cidades dos EUA. A remunicipalização passou a sobrepor-se à externalização de forma significativa (Hefetz e Warner, 2007).

Muita da literatura produzida assume que a organização dos serviços municipais é um processo dinâmico. Tanto pressupõe a transferência de serviços municipais para agentes externos como a recuperação desses serviços e a sua reintegração nas estruturas dos municípios para voltarem novamente a ser prestados diretamente pelos próprios municípios (Hefetz e Warner, 2004).

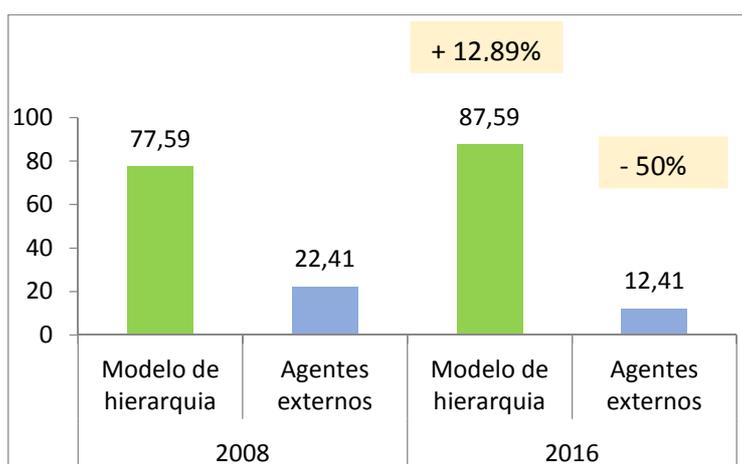
Esta opção entre produzir internamente ou externalizar serviços municipais para agentes externos não é um tema novo de estudo e de debate académico. Existe uma vasta produção de

estudos científicos que exploraram as vantagens e as desvantagens de uma e de outra opção e os critérios que fundamentam a escolha de cada uma.

A expressão convencional *make or buy* constitui uma palavra-chave comum em diversos estudos internacionais e refere-se ao ato de escolha estratégica entre produzir um bem ou serviço internamente ou adquiri-lo a agentes externos. Todavia, a recente tendência dos municípios em retirar os serviços das mãos dos fornecedores externos e de reintegrá-los na estrutura produtiva dos municípios, incorpora um novo nível de complexidade na organização dos serviços municipais e torna ainda mais complexa a decisão estratégica do decisor político. Ao incorporar este novo nível de complexidade introduz também um novo nível de análise pouco explorado em Portugal e ainda relativamente pouco estudado internacionalmente. Este novo nível é tão diferenciador dos estudos que têm sido realizados que permite, até, acrescentar uma nova dimensão à tradicional expressão *make or buy*, passando esta a designar-se por *make, buy or make again*.

Em Portugal³, entre 2008 e 2016, as novas iniciativas de externalização de serviços municipais para agentes externos diminuíram 50%, ou seja, baixaram para metade, traduzindo uma quebra significativa. Já os serviços que passaram a ser organizados na estrutura dos municípios, num modelo de hierarquia, aumentaram 12,89 % no mesmo período, conforme traduz o gráfico seguinte.

Ilustração 1 - Dinâmica de mudança nos modelos de governação dos serviços municipais portugueses 2008-2016



Criação própria

³ Dados obtidos ao longo da investigação, para aqui trazidos para melhor contextualizar a problemática de estudo.

Este regresso de serviços externalizados à hierarquia dos municípios e a quebra nas iniciativas de externalização claramente mostram que em Portugal tem existido uma dinâmica na mudança de modelos de governação dos serviços municipais. E é justamente sobre esta dinâmica de mudança nos modelos de governação que esta investigação se debruça. Trata-se de um tema que não só merece uma reflexão profunda como reúne um grande interesse académico em identificar e explorar os fatores que modelam a escolha do decisor político levando-o a alternar de modelos de governação, ora externalizando (*buy*) ora remunicipalizando serviços (*make again*).

Falar em fatores que modelam a tomada de decisão significa falar em condições ou circunstâncias que condicionam a escolha do decisor político. Decidir sujeitar os serviços municipais a um movimento de externalização ou a um movimento de remunicipalização para os organizar no modelo de governação pretendido, constitui necessariamente um problema de escolha do decisor político. Sendo um problema de escolha do decisor político, o quadro normativo de referência de tomada de decisão na organização dos serviços municipais deve priorizar o interesse público, guiado por uma lógica do bem comum e do melhor interesse para o município. Porém, a organização dos serviços municipais envolve uma ampla gama de objetivos do decisor político que podem ser conflitantes. Por um lado, envolve objetivos económicos. Por outro lado, envolve objetivos políticos, aqui se incluindo também, numa visão mais alargada, objetivos ideológico-partidários. Alguns destes objetivos podem ter prioridade sobre outros e influenciar a decisão final de escolha do modelo de organização dos serviços municipais (Wollmann, 2012; 2013).

Destarte, pela ampla gama de objetivos que o decisor enfrenta e pela conflitualidade que alguns deles podem apresentar, a decisão de escolha do modelo para organizar os serviços municipais será uma decisão complexa em que o decisor político procurará, naturalmente, conciliar vários fatores para decidir se transfere serviços municipais para agentes externos ou se, estando os serviços contratualizados a agentes externos, os remunicipaliza, fazendo-os regressar à hierarquia do município.

A complexidade que caracteriza estas decisões que impulsionam esta dinâmica na mudança dos modelos de governação dos serviços municipais suscita uma série de questões, sobretudo quanto ao tipo de fatores que as provocam. Algumas análises empíricas que se debruçaram sobre a tomada de decisão dos decisores politicamente eleitos consideram que, nalguns casos, os decisores políticos são tidos como agentes racionais. Isto é, no decorrer do

processo de decisão equacionam as vantagens e os inconvenientes da sua decisão e a sua escolha segue uma lógica de seleção da alternativa que melhor se perfila para maximizar a sua utilidade (Kørnøv e Thissen, 2000). A racionalidade está associada a considerações económicas e financeiras. No entanto, entender o processo de decisão como um processo assente unicamente numa dimensão económica e financeira significa negar e ignorar o cariz político da decisão. Assim, é importante considerar vertentes que veem o decisor político numa esfera política, dotado de uma racionalidade política, em que a maximização de votos é a racionalidade que o move nas suas decisões.

Porém, a investigação empírica também demonstra que as decisões nem sempre seguem um padrão racional (Kørnøv e Thissen, 2000). Em muitos casos, as decisões são influenciadas pelo sistema de crenças e valores ideológico-partidários do decisor político (Dijk, 2001; 2006; Eagleton, 1991; Magzan, 2012) criando *trade-offs* entre alternativas de decisão (Kørnøv e Thissen, 2000).

Portanto, a par dos fatores racionais de índole económica e política que os decisores políticos possam equacionar nas suas decisões, nunca deverá ser ignorado o seu quadro de referência ideológico-partidário muito assente na sua visão política do mundo e das coisas, na medida em que poderá ser igualmente passível de ditar comportamentos e orientar as suas decisões.

Admitindo este fluxo de *inputs* racionais e *inputs* ideológico-partidários para o processo de tomada de decisão, a investigação proposta nesta tese problematiza a dinâmica de mudança nos modelos de governação dos serviços municipais, colocando em estudo um conjunto de fatores económicos, políticos e ideológicos para aferir em que medida a mudança nos modelos de governação é determinada por esses fatores. Com este exercício pretende-se identificar os fatores que podem influenciar a opção de mudança de modelo de governação para organizar os serviços municipais e, ao mesmo tempo, demonstrar os fatores que apresentam maior peso relativo nessa opção.

Questão de partida

Sustentada na problemática exposta no ponto anterior, a investigação que aqui se formula propõe-se responder à seguinte questão de partida:

- a) Em que medida os custos de transação determinam a mudança do modelo de governação na organização dos serviços municipais?

Para alcançar uma resposta cientificamente válida para a questão de partida, a investigação prossegue quatro objetivos específicos:

- a) Verificar se a lógica de eficiência económica está presente na organização dos serviços municipais;
- b) Aferir se a organização dos serviços municipais responde a uma lógica de maximização de votos;
- c) Analisar a importância do sistema ideológico-partidário na organização dos serviços municipais;
- d) Determinar as diferenças nos movimentos de externalização e de remunicipalização de serviços municipais.

Pertinência e contributo científico da investigação

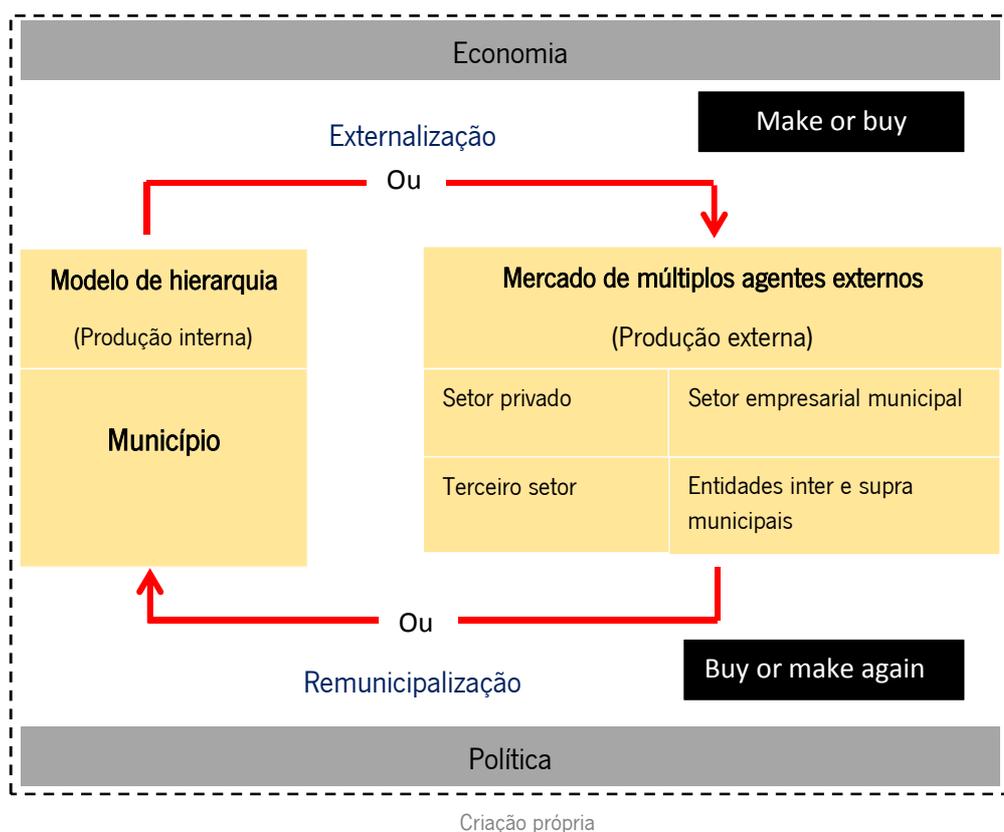
Em matéria de organização dos serviços municipais, a decisão de sujeitar os serviços municipais a um movimento de externalização para agentes externos tem sido amplamente estudada em vários países, onde as considerações racionais (económicas e políticas) têm sido substancialmente analisadas. Já a decisão de sujeitar os serviços municipais a um movimento de remunicipalização para voltar a ser novamente produzido pelos municípios tem sido um assunto relativamente recente no contexto científico mundial, existindo muito poucos estudos que permitam fixar um entendimento profundo e consensual quanto às considerações económicas e políticas capazes de influenciar a opção pela remunicipalização. Em ambos os casos, os estudos existentes analisaram cada um dos movimentos separadamente.

Uma vez que externalizar ou remunicipalizar serviços municipais constituem dois movimentos opostos para organizar serviços municipais em dois modelos de governação distintos, a investigação aqui apresentada tem o condão de, usando a lente teórica dos custos de transação (económicos e políticos), colocar esses dois movimentos em perspetiva face a um mesmo conjunto de fatores económicos e políticos para estimar em quais deles o decisor político se baseia para decidir mudar de modelo de organização dos serviços municipais.

Ao adotar este modelo de análise, a investigação aqui apresentada segue uma linha de estudo que diverge dos estudos produzidos até agora. Grande parte das investigações existentes tem-se preocupado em estudar a decisão entre produzir ou contratar fora (*Make or buy*), centrada na opção entre manter um serviço organizado num modelo de hierarquia ou

externaliza-lo para agentes externos. Ao estudar também a remunicipalização, esta investigação incorpora uma nova dimensão de análise, focada na opção do decisor político entre manter um serviço externalizado na alçada de agentes externos ou produzir novamente um serviço externalizado organizando-o de novo num modelo de hierarquia (*buy or make again*), num fluxo de mudança que a seguir se esquematiza. Esta dinâmica de mudança de modelo de governação dos serviços municipais ocorre sempre num determinado ambiente económico e político.

Ilustração 2 - Decisão entre externalização e remunicipalização



Assim, do ponto de vista teórico, longe de esgotar a problemática que serve de enquadramento à investigação aqui formulada, ao responder à questão de partida, esta investigação pretende contribuir para o enriquecimento da produção científica no domínio da decisão de organizar serviços municipais, sobretudo no que respeita à nova dimensão de análise da remunicipalização que ainda está pouco explorada. Pretende ainda contribuir para a identificação de fatores económicos e políticos que podem produzir efeitos na mudança de modelo de governação dos serviços municipais. Do ponto de vista prático, ao identificar fatores económicos e políticos capazes influir nas opções de mudança de modelo, o

estudo pode difundir um maior conhecimento sobre o tema, clarificando aspetos da decisão que poderão servir de referência em decisões futuras para organizar os serviços municipais.

Estrutura da tese

Estruturalmente a tese está dividida em VI capítulos.

O capítulo I explora a literatura existente e que serve de enquadramento à investigação aqui apresentada. Este capítulo enquadra e caracteriza a externalização e a remunicipalização de serviços municipais. Apresenta igualmente um conjunto de perspetivas teóricas que discutem as vantagens e as desvantagens entre produzir internamente ou externalizar serviços municipais para agentes externos à luz de uma lógica racional económica e política, como seja, a Nova Gestão Pública, a Teoria dos Custos de Transação (económicos e políticos), Novo Institucionalismo Económico, Teoria da Agência e Teoria da Escolha Pública. A par desta lógica racional, este capítulo aborda igualmente formulações teóricas mais subjetivas associadas ao sistema de crenças ideológico-partidárias do decisor político, que também podem concorrer para a decisão de organizar os serviços municipais.

O Capítulo II explicita o modelo de análise concebido para operacionalizar toda a investigação, de forma a responder às perguntas de partida. Apresenta as duas lentes teóricas selecionadas através das quais o objeto de estudo foi analisado. Apresenta ainda as hipóteses de investigação deduzidas a partir da literatura revista no capítulo I, que traduzem as respostas provisórias às perguntas de partida.

O capítulo III apresenta uma caracterização da realidade portuguesa, enquanto contexto de estudo utilizado para realizar a investigação. Traça uma abordagem à evolução do quadro de competências dos municípios em matéria de serviços municipais prestados aos seus munícipes em Portugal e faz uma abordagem à diversidade de provedores de serviços municipais, onde se inclui o setor não lucrativo, o setor empresarial local, o associativismo municipal, o setor privado e os serviços próprios.

O capítulo IV explicita e fundamenta as opções metodológicas usadas na investigação. Apresenta o tipo de investigação adotado, as variáveis mobilizadas, os métodos de recolha de dados, os métodos de tratamento dos dados e os métodos estatísticos usados na análise dos dados, incluindo a justificação pela escolha e adequabilidade do Modelo Logístico (Logit) para estimar os efeitos das variáveis independentes sobre a probabilidade de mudança de modelo de governação na organização dos serviços municipais.

O capítulo V apresenta os resultados obtidos e a sua discussão. Revela os coeficientes obtidos na estimação da probabilidade do comportamento da variável dependente em função da variação das variáveis independentes. Termina com um conjunto de conclusões tecidas a partir dos resultados obtidos e verifica se as hipóteses deduzidas no capítulo II se confirmam ou refutam.

Por último, o capítulo VI apresenta as conclusões gerais obtidas com a investigação. Realça ainda as limitações encontradas durante o estudo e sugere linhas futuras de investigação.

CAPÍTULO I

REVISÃO DA LITERATURA

PARTE I

A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS

Esta primeira parte do capítulo I caracteriza um pouco da dinâmica de mudança que tem presidido à organização dos serviços municipais um pouco por todo o mundo. Começa por traçar uma abordagem à externalização, às suas valências e vicissitudes. Traça depois uma abordagem à remunicipalização e às motivações que têm sustentado o regresso de alguns serviços à estrutura dos municípios.

Assim, recuando um pouco na história e situando-nos no século XIX, no apogeu da industrialização, a prestação de serviços públicos elementares como água, saneamento, resíduos, transportes públicos e energia foi considerada uma responsabilidade das autoridades locais, tendo-se criado uma espécie embrionária de Estado de bem-estar social local (Wollmann, 2012; 2013; 2013b).

Já no século XX, com a expansão do Estado de bem-estar social, sobretudo no período pós II Guerra mundial, a prestação de serviços públicos viria a assumir uma responsabilidade-chave do setor municipal. Esta evolução foi enraizada na crença de que o Estado, através da sua estrutura central e local, deveria ser o ator chave na definição e promoção do Estado social e das suas políticas e que as funções públicas relevantes, incluindo os serviços públicos, seriam melhor realizados pelo setor público e pelos seus profissionais (Wollmann, 2012; 2013; 2013b).

Esta presunção sobre a importância do papel do Estado e dos seus profissionais na provisão dos serviços públicos manteve-se até finais da década de 70 (Wollmann, 2012; 2013; 2013b). Seguindo essa presunção, até finais década de 70 a intervenção do Estado na vida social foi alargando substancialmente. Com este alargamento intervencionista a estrutura central e local do Estado foi crescendo desmesuradamente provocando um peso cada vez maior na despesa pública. Aumentaram as despesas com os principais setores de bem-estar social e aumentou também o número de funcionários públicos para garantir o funcionamento desses setores (Rocha, 2000).

Também até finais da década de 70 os sistemas político-administrativos das democracias ocidentais assentaram, organicamente, numa mistura complexa de normas e valores associados a um controlo político-administrativo (Christensen e Lægreid, 2001). Até então predominou uma burocracia racional weberiana com um corpo de funcionários neutrais, focados no cumprimento mecânico de regras e também uma burocracia profissional assente na especialização, onde não existia uma separação entre políticos e administradores. Os

administradores possuíam um papel de grande relevo no centro do sistema político. A burocracia constituía uma elite de poder ocupando uma posição de comando em toda a Europa. Passava pelos burocratas a conciliação de interesses e a produção e fornecimento de políticas sociais. O aumento de poder desumanizou as burocracias e estas perderam a ligação com os utentes (Rocha, 2000).

As burocracias foram-se tornando lentas, muito orientadas por regras em vez de ser orientadas por incentivos capazes de impor um bom desempenho (Larbi, 2003). Com todos estes fatores somados, o Estado de bem-estar social entrou em crise e mereceu um conjunto de críticas acutilantes (Rocha, 2000).

Tais críticas provieram sobretudo de vários especialistas ligados à área da economia incidiram uma análise económica sobre a organização burocrática dos serviços públicos. Nessa análise detetaram e apontaram várias falhas graves. Por um lado encontraram problemas resultantes da natureza monopolista da prestação de serviços públicos. Por outro lado encontraram falhas resultantes do uso irresponsável de recursos públicos e da ineficiência dos serviços (Dawson e Dargie, 2002) por causa de numa lógica política que sempre negligenciou uma visão mais economicista (Wollmann, 2012). Por força disso, foi-se consolidando um forte entendimento de que, caso não fosse revista e reinventada, a prestação dos serviços públicos a operar de forma organizacionalmente rígida e operacionalmente despesista (Wollmann, 2012) conduziria a um crescimento das obrigações fiscais, ao declínio dos *standards* do serviço público e, conseqüentemente, ao aumento da insatisfação dos cidadãos (Dawson e Dargie, 2002).

1.1 - Externalização de serviços municipais

O julgamento fortemente crítico tecido à administração pública burocrática acabou por fomentar grandes impulsos de mudança na organização dos serviços públicos (Hood, 1991; Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Petigrew, 1996; Page, 2000; Christensen e Lægreid, 2001; Torres e Pina, 2002; Diefenbach, 2009). Sobretudo a partir da década de 80 (Diefenbach, 2009), um pouco por todo o mundo, o monopólio dos serviços municipais detido pelos municípios foi sendo gradualmente desmembrado. Desde então, vários mecanismos alternativos foram sendo considerados e introduzidos no setor municipal para organizar os serviços municipais de forma a torna-los mais eficientes (ACIR, 1987; Morgan e Hirlinger, 1991; Torres e Pina, 2002).

Um dos maiores passos nesta matéria foi a abertura do monopólio dos serviços municipais ao mercado (Hood, 1991, 1995, 1998). Desde então, os municípios foram

gradualmente transferindo serviços para agentes externos, por meio de mecanismos de concessão e de privatização. Este processo ficou conhecido na literatura como externalização (Plantinga, Ridder e Corra, 2011).

A literatura oferece diferentes justificações para a opção de externalizar serviços municipais. Destacamos as de índole económica, política e social. Economicamente, a externalização perseguiu a noção de competitividade contratual, enquanto mecanismo capaz de impulsionar uma maior eficiência na prestação de serviços públicos. Politicamente e socialmente, a externalização projetou a ideia de que os municípios poupariam o dinheiro dos contribuintes, permitindo que outros provedores (mais eficientes) participassem na prestação de serviços municipais, melhorando a qualidade dos serviços e a satisfação dos contribuintes (Donberger e Jensen, 1997; Ohemeng e Grant, 2008).

Ao passar a poder recorrer a agentes externos para organizar serviços municipais, a responsabilidade pela provisão de serviços municipais passou a poder ficar a cargo, ou não, dos municípios (Grossi e Reichard, 2008; Oakerson e Parks, 2011; Oakerson e Svorny, 2005; Ostrom, Tiebout e Warren, 1961). Os municípios passaram a poder fornecer alguns serviços públicos às comunidades locais sem ter que os produzir internamente (Ostrom et al., 1961). Este passo permitiu que a responsabilidade de atender às necessidades básicas dos cidadãos passasse a poder estar separada da gestão dos serviços públicos. Ou seja, os municípios passaram a constituir uma economia pública local dotada de duas dimensões (ACIR, 1987). Por um lado os municípios continuaram a tomar decisões sobre como gerar receitas e como gastá-las, isto é, continuaram a decidir sobre o conjunto de serviços que devem ser providos com os fundos públicos, em que quantidades e com que padrões de qualidade. Por outro lado o processo produtivo e de distribuição dos serviços decididos pelos municípios passou a poder ser realizado por agentes externos, fora dos municípios (Ostrom et al., 1961; Oakerson e Svorny, 2005; Oakerson e Parks, 2011).

Em particular, a externalização de serviços municipais projetou uma alternativa capaz de trazer benefícios para os municípios através da redução de custos e da valorização dos serviços públicos, conferindo aos serviços públicos atributos capazes de os tornar mais eficientes, mais equitativos e com mais qualidade. A preocupação com a qualidade integrou um conjunto de predicados. Incorporou a responsabilidade e a prontidão na prestação do serviço, com funcionários dotados das devidas competências e conhecimentos sobre o serviço prestado. Incorporou a facilidade de acesso aos serviços, assente na proximidade e facilidade de contacto,

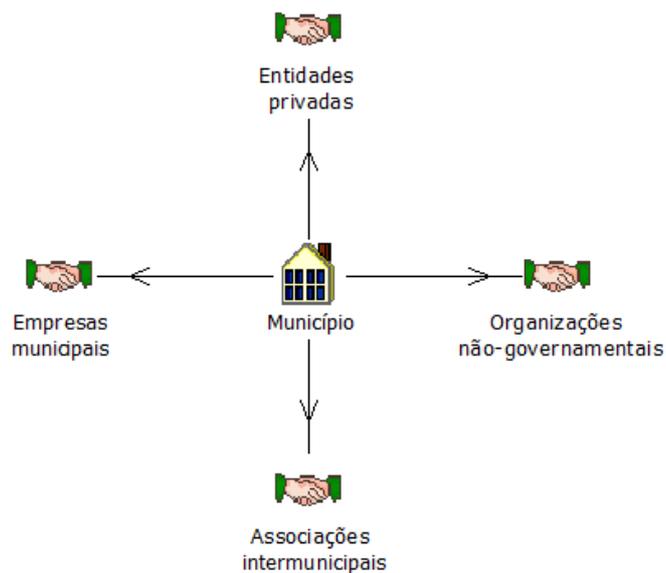
na cortesia nos contactos e na comunicação, mantendo os consumidores informados, Incorporou a projeção de uma imagem de confiança e credibilidade nos serviços e incorporou o conhecimento do utente e das suas reais necessidades (O'Flynn e Alford, 2012).

A externalização projetou igualmente mecanismos para a obtenção de ganhos de eficiência através de um conjunto de fatores de criação de valor. Por um lado, ao abrir portas à participação de agentes externos na prestação de serviços municipais, sobretudo a agentes privados, abriu igualmente portas à obtenção de economias de escala na prestação de serviços públicos, permitindo propagar custos fixos e despesas gerais através de um grande volume de produção resultante da agregação da procura de diferentes municípios. Permitiu também beneficiar das economias gama através do uso de recursos produtivos em mais do que um fim produtivo. Possibilitou a especialização dos agentes externos e a aquisição de competências tecnológicas, permitindo-lhes prestar melhores serviços aos munícipes e uma maior flexibilidade para ajustar rapidamente a escala e a gama de produção, ao menor custo. Por outro lado deu aso à inovação e à aprendizagem ao permitir uma maior interação entre atores e, conseqüentemente, uma maior capacidade de gerar ideias, de inovar e de aprender no sentido da melhoria contínua dos serviços prestados (O'Flynn e Alford, 2012).

Assim, com o recurso à externalização para organizar os serviços municipais, o leque de provedores de serviços tornou-se mais amplo. Para além dos próprios municípios (Grossi e Reichard, 2008), os serviços municipais passaram a poder ser prestados por entidades externas privadas com fins lucrativos (Torres e Pina, 2001); por empresas municipais criadas pelos próprios municípios, dotadas de uma maior flexibilidade na gestão de recursos do que aquela que é possível no setor público, com um funcionamento em tudo semelhantes às empresas privadas; por associações intermunicipais, em que vários municípios se juntam numa espécie de consórcio de municípios (Grossi e Reichard, 2008); por associações público-privadas em regime de acordos de parceria, em que os recursos dos municípios e do setor privado são agrupados, as responsabilidades são partilhadas e os esforços de ambas as partes complementam-se; por organizações não-governamentais que executam atividades voluntárias sem fins lucrativos; e ainda por um sistema de *franchising*, através do qual os municípios subsidiam a concessão de um serviço a uma entidade do setor privado para que esta o possa explorar. Nestes casos os municípios podem regular o nível ou o preço dos serviços, mas os utentes do serviço pagam diretamente ao prestador privado (Torres e Pina, 2001; 2002).

O diagrama seguinte sumariza o mencionado leque de novos agentes externos a que os municípios passaram a poder recorrer para cumprir a missão de prestar serviços aos seus munícipes.

Ilustração 3 – Leque de agentes externos provedores de serviços



Criação própria

Esta mudança trouxe também novos desafios para os municípios. Uma vez que o objetivo da prestação de serviços municipais passou a ter responsabilidades distribuídas entre municípios e agentes externos, as relações entre uns e outros passaram a ser geridas por meio de contratos. Os agentes externos passaram a ter uma obrigação de prestar serviços de forma eficiente. Os municípios passaram a ter estabelecer regras reguladoras do comportamento dos agentes externos para se certificar que estes garantem o cumprimento do contrato nos termos celebrados (Grossi e Mussari, 2008). Para assegurar que tal fosse possível, os municípios tiveram de encontrar meios adequados para regular e controlar as atividades desenvolvidas pelos diferentes tipos de agentes externos de serviços públicos, de forma a combinar os interesses da gestão com a responsabilidade política, com vista à proteção dos munícipes (Argento, Grossi, Tagesson e Collin, 2010).

Por outro lado, a externalização também resultou na criação de networks complexas entre atores com interesses distintos que passaram a requerer formas adequadas de coordenação e cooperação, por vezes através da regulação e controlo, outras vezes na qualidade

de parceiros para ajudar a facilitar o crescimento social e económico de uma dada área para resolver problemas comuns e alcançar os resultados desejados (Argento et al., 2010)

1.2 - Remunicipalização de serviços municipais

Como vimos, ao longo dos anos a externalização de serviços municipais para agentes externos conquistou valor como um instrumento estratégico de reforma do setor municipal e cresceu de forma significativa em vários países (Cristofoli, Ditillo, Liguori, Sicilia e Steccolini, 2010; Donberger e Jensen, 1997; Grossi e Mussari, 2008; Hood, 1991; Moe, 1987).

Todavia, mais recentemente, toda a lógica socioeconómica e política a favor da externalização dos serviços municipais que durante décadas foi proclamada e disseminada começou, entretanto, a ser seriamente posta em causa (Wollmann, 2013b). A partir do final da década de 90, foi-se começando a concluir que os ganhos de eficiência com a externalização são difíceis de assegurar. Em vários estudos realizados não foram recolhidas evidências claras do aumento da eficiência com a externalização. Estudos de caso que mostravam aumentos de eficiência com a externalização foram contrabalançados com casos que mostravam aumentos nos custos (Warner e Hefetz, 1997). Boyne (1998), citado por Warner e Hefetz (1997), analisou uma série de estudos que avaliaram a eficiência da externalização e não encontrou um suporte claro de uma maior eficiência.

Warner e Hefetz (2002), Reichard e Röber (2012) e Halmer e Hauenschild (2014) referem também que, com base em estudos comparativos de orientação internacional, foi possível constatar que a externalização, não obstante um conjunto considerável de aspetos positivos, apresenta um conjunto de limitações que, se não forem tidas em conta, podem conduzir à anulação das vantagens inicialmente previstas.

Definitivamente foram-se somando casos que vieram demonstrar que os agentes externos nem sempre são superiores ao setor público. Em muitos casos o que restou foi a constatação de que a externalização não significa necessariamente uma melhoria dos serviços públicos, não significa necessariamente serviços mais baratos, nem significa uma alternativa mais social na prestação de serviços municipais (Halmer e Hauenschild, 2014).

As desvantagens resultantes da externalização tanto enquadram aspetos económicos como aspetos políticos. Destaca-se o aumento dos preços dos serviços para os munícipes, a exclusão das populações com poucos rendimentos de alguns serviços, a criação de monopólios privados e de estruturas competitivas de mercado inadequadas, falhas técnicas no fornecimento

de alguns serviços, desequilíbrio entre os aspetos económicos e sociais e a perda de controlo democrático. É de realçar ainda a falta de um *ethos* de serviço público entre os agentes privados, os altos custos com os processos de externalização e de monitorização dos serviços externalizados e ainda a erosão da qualidade dos serviços (Warner e Clifton, 2014).

Estes desenvolvimentos fizeram com que as relações de externalização entre os municípios e os agentes externos tivessem vindo a ser cuidadosamente reavaliadas (Wollmann, 2013). Por um lado fizeram com que a tendência de externalização diminuísse gradualmente (Halmer e Hauenschild, 2014). Por outro lado, as experiências menos bem conseguidas com a externalização suscitaram uma tendência oposta: a da remunicipalização (Czaplak, 2015; Halmer e Hauenschild, 2014).

Parece mesmo ter surgido um comportamento e uma reorientação geral que se foi consolidando em favor de reter e de fazer regressar os serviços externalizados à responsabilidade política e operacional direta dos municípios (Wollmann, 2013b). E, tanto assim é que, nos últimos tempos, a remunicipalização dos serviços públicos nos países da OCDE tem sido uma prática emergente (Halmer e Hauenschild, 2014).

A intensificação dos processos de remunicipalização coincidiu também com as mudanças que ocorreram após a crise financeira de 2008-2009. E, em face da crise financeira e económica global, cada vez mais sociedades exigiram a intervenção do governo num conjunto maior de serviços prestados aos cidadãos. Isso tem fortalecido a posição dos municípios, cuja tarefa é assegurar a qualidade e disponibilidade adequada de serviços municipais - e não a maximização do lucro como acontece, por exemplo, no setor privado (Czaplak, 2015).

Na Europa, os casos de remunicipalização mais conhecidos da literatura estão relacionados com serviços públicos básicos (*public utilities*), nomeadamente, os setores de serviços de abastecimento de água e saneamento, eletricidade, transportes públicos e gestão de lixo e limpeza (Czaplak, 2015; Hall, 2012), conforme exemplifica o quadro seguinte.

Tabela 1 - Serviços mais remunicipalizados na Europa

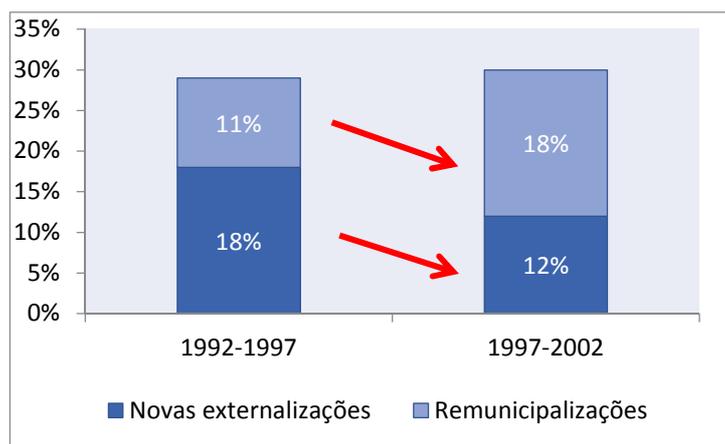
Serviço	País
Abastecimento de Água e saneamento	Alemanha Albânia Bélgica Espanha Itália Hungria Suécia Turquia

	Ucrânia
Transportes públicos	Bélgica Noruega Reino Unido
Limpeza	Alemanha Reino Unido
Gestão de lixo	Alemanha Reino Unido
Energia	Alemanha

Adaptado de Czaplak (2015), Hall (2012) e Kishimoto, Lobina e Petitjean (2015)

Já nos países de matriz anglo-saxónica, sobretudo nos Estados Unidos da América, um estudo realizado por Warner (2008) também encontrou um crescimento significativo nas iniciativas de remunicipalização de serviços face a novas externalizações. Conforme se extrai do gráfico seguinte, do período de 1992-1997 para o período de 1997-2002, a remunicipalização teve um aumento de 7%, enquanto os novos casos de externalização caíram 6%.

Ilustração 4 - Evolução das novas externalizações vs remunicipalizações



Adaptado de Warner (2008)

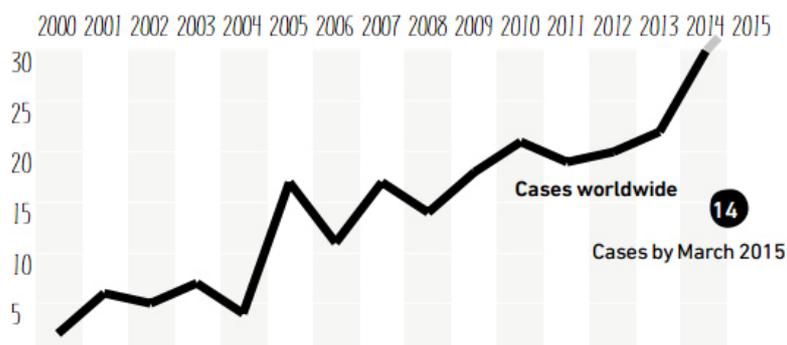
Serviços como transportes públicos, reparação rodoviária, recolha de lixo, manutenção de jardins, incêndios, tratamento de águas residuais, manutenção de escolas, manutenção de edifícios, prestação de cuidados a idosos, leitura de contadores de água, entre outros, figuram como exemplos de serviços que regressaram à estrutura de alguns municípios americanos (Warner, Ballard e Hefetz, 2003).

Numa escala mundial, do conjunto de serviços que vêm sendo remunicipalizados, o serviço de abastecimento de água e saneamento tem sido aquele que mais projeção tem tido. Entre 2000 e 2014 a Unidade de Pesquisa Internacional de Serviços Públicos⁴ apurou um total

⁴ A Unidade de Pesquisa Internacional de Serviços Públicos (originalmente *Public Services International Research Unit* ou PSIRU) realiza pesquisas sobre privatização e a reestruturação de serviços públicos em todo o mundo, com foco especial na água, energia, gestão de resíduos e

acumulado de 235 casos de remunicipalização de água em 37 países com impacto em mais de 105 milhões de pessoas. O número de casos de remunicipalização de água e saneamento vem-se massificando ao longo dos anos, conforme ilustra o gráfico seguinte.

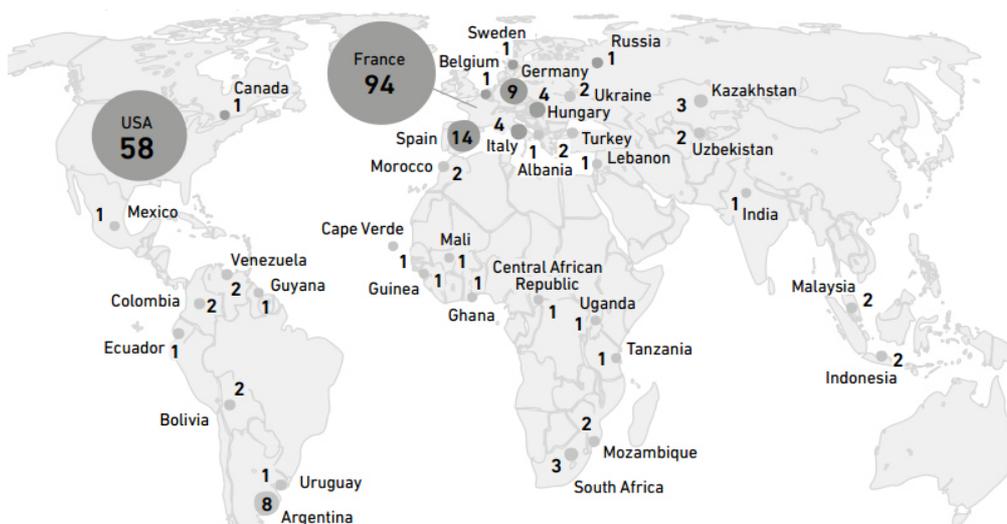
Ilustração 5 - Evolução da remunicipalização de serviços de água e saneamento no mundo (2000 - 2015)



Fonte: adaptado de Kishimoto, Lobina e Petitjean (2015)

Os casos registados ocorreram maioritariamente em países com altos rendimentos, totalizando 184 casos de remunicipalização face a 51 casos registados em países com médios e baixos rendimentos. Neste contexto, França é o país que maior número de casos de remunicipalização concentra, com 94 casos. Segue-se depois os Estados Unidos da América, com 58 casos de remunicipalização.

Ilustração 6 – Densidade, por país, dos casos de remunicipalização dos serviços de água e saneamento



Sources: PSIRU, France Eau Publique, Food & Water Watch, Corporate Accountability International, Remunicipalisation Tracker

Fonte: adaptado de Kishimoto, Lobina e Petitjean (2015)

saúde. Produz relatórios e mantém uma extensa base de dados sobre as empresas multinacionais envolvidas. Esta base de dados e o website são financiados pela PSI – Public Services International (PSI), uma confederação global de sindicatos do serviço público.

Entre outros benefícios, a remunicipalização dos serviços de água e saneamento tem permitido aos municípios economizar custos significativos. Uma pesquisa realizada entre 2007 e 2010 em 18 municípios dos EUA concluiu que o retorno à estrutura dos municípios reduziu os custos, em média, em 21%. Numa cidade grande como Houston, com 2,7 milhões de pessoas, reduziu os custos em 17 %, o equivalente ou 2 milhões de dólares por ano. Em Hamilton, no Canadá, permitiu economizar 1,2 milhões de dólares. Em França, mais propriamente em Grenoble, as poupanças ascenderam aos 40 milhões de euros e, em Paris, cifraram-se em 35 milhões de euros no primeiro ano de funcionamento (Kishimoto, Lobina e Petitjean, 2015).

No geral, ao constituir uma solução alternativa à externalização, a reintegração dos serviços municipais no modelo hierárquico através da sua remunicipalização vem revitalizando o modelo de hierarquia e o papel dos municípios para corrigir falhas cometidas pelos agentes externos (Wollmann, 2013).

1.2.1 - Principais motivações subjacentes à remunicipalização

As motivações que deram aso às iniciativas conhecidas de remunicipalização são diversas e multidisciplinares e abrangem sobretudo motivações ligadas à deficiente estrutura de mercado, às limitações na capacidade de monitorização dos serviços externalizados, à sobrestimação dos benefícios financeiros prometidos pela externalização, à busca de equilíbrio entre eficiência dos serviços e a voz dos cidadãos e às mudanças de executivo municipal.

1.2.1.1 – Deficiente estrutura de mercado

A relação entre a procura dos municípios por opções de externalização e a oferta disponível de agentes externos determina as decisões de escolha de produção (Ferris e Graddy, 1986). Por essa razão, os municípios devem avaliar se as condições de mercado favorecem a externalização. E, nesse sentido, a análise do mercado é o critério principal ou o critério inicial na triagem de alocações de despesas públicas para organizar os serviços municipais (Fozzard, 2001).

Teoricamente, a competição é a chave para assegurar poupanças através da externalização (Hefetz e Warner, 2004). Sucede, porém, que a ausência de competição tem sido uma das queixas comuns contra a externalização (Hefetz, 2002). A externalização acabou por se concretizar numa variedade de configurações de mercado que, em muitos casos, raramente se aproximaram de modelos verdadeiramente competitivos (Ohemeng e Grant, 2008). Os mercados

de serviços de interesse geral são propícios à criação natural de monopólios. Parte da externalização pública ocorreu em mercados que vão desde a ausência de competição à concorrência mínima entre um número reduzido de empresas (Halmer e Hauenschild, 2014; Ohemeng e Grant, 2008), criando ambientes monopolistas ou oligopolistas com falta de competitividade para os poucos agentes externos que entram em relações contratuais de prestação de serviços com os municípios (Lamothe et al., 2008; Keefe e Fine, 2010).

Em muitos casos de serviços externalizados, os municípios foram explorados por agentes externos, que aplicaram aumentos nos preços dos serviços. Os aumentos frequentes dos preços dos serviços resultaram do chamado lucro de monopólio que corresponde a uma sobretaxa paga pelos consumidores acima do valor definido pelos municípios (Halmer e Hauenschild, 2014). Um provedor externo, sobretudo privado, terá tendência para prover serviços a um preço muito mais elevado por duas razões. Por um lado, o provedor externo não pode ser substituído rapidamente. Por outro lado, existe um alto risco de criar externalidades com o rompimento do contrato, nomeadamente o risco de comprometer o fornecimento de outros serviços quando o mesmo provedor externo presta serviços que estão relacionados com uma rede de outros serviços (Amagoh, 2009).

As más experiências associadas ao aumento dos preços dos serviços externalizados manifestaram-se na consciência dos cidadãos. Muitos inquéritos aplicados a clientes de serviços públicos vieram confirmar que o maior medo dos cidadãos em relação a externalização está relacionado com os aumentos de preços. Na Grã-Bretanha, em Budapeste e em Bucareste, os preços da eletricidade subiram após a externalização. Nestes casos não houve redução de tarifas e o impacto do aumento de preços tornou-se preocupante para as populações com baixos rendimentos (Halmer e Hauenschild, 2014).

Por isso, o argumento frequentemente utilizado, segundo o qual as empresas privadas são mais eficientes, não pode ser confirmado em relação a monopólios, uma vez que existem estudos empíricos que mostram que a eficiência só é criada com base na intensidade crescente da competitividade, característica que os monopólios não têm (Halmer e Hauenschild, 2014). Por isso, os municípios que externalizaram para um mercado em setores onde existe intensa competitividade tendem a ser mais eficientes do que aqueles que privatizaram para ambientes menos competitivos (Ohemeng e Grant, 2008).

Nestes e noutros casos, o argumento de que o privado é melhor e mais barato e de que a externalização permite a redução de preços com melhorias simultâneas na qualidade dos

serviços, nem sempre se confirmou. A realidade foi evidenciando algumas preocupações para os municípios (Halmer e Hauenschild, 2014). E, por essa razão, a remunicipalização tem sido muitas vezes causada pelos aumentos nos preços dos serviços externalizados durante a vigência dos contratos (Czaplak, 2015).

Portanto, a falta de fornecedores alternativos constituiu uma forte barreira à externalização (Hefetz e Warner, 2004). E, sempre que existe uma escassez de provedores alternativos de serviços, a produção externalizada pode não resultar nas reduções de custos previstas (Lamothe et al., 2008). Em muitos casos os municípios foram explorados por agentes externos que aplicaram padrões mínimos de qualidade nos serviços prestados, aproveitando o facto de os consumidores não terem a possibilidade de mudar para outro prestador de serviço (Brown, Potoski e Van Slyke, 2006; Halmer e Hauenschild, 2014).

Desta forma, a remunicipalização foi-se tornando cada vez mais numa escolha racional dos municípios para maximizar a utilidade económica dos munícipes e dos próprios municípios. Ao remunicipalizar, as poupanças que podem advir da provisão pública, podem ser utilizadas para baixar as taxas e os preços para os consumidores. Esta redução de custos torna-se possível porque a propriedade municipal e a prestação de serviços pelos municípios, especialmente no que se refere a monopólios naturais, como é por exemplo o caso do abastecimento de água, podem ser mais rentáveis em comparação com a prestação por agentes externos, muito mais orientados para a obtenção de lucro (Halmer e Hauenschild, 2014).

1.2.1.2 – Limitações na capacidade de monitorização dos serviços externalizados

Ao passarem para o domínio externo, as operações de fornecimento de serviços públicos dificultaram o seu controlo por parte dos municípios (Halmer e Hauenschild, 2014), pois, uma vez posta em prática, a externalização desenvolve a sua própria dinâmica e um estilo e uma lógica própria (Deakin e Walsh, 1996).

Perante esta nova realidade, os municípios tiveram que enfrentar o desafio de identificar e adotar mecanismos apropriados para coordenar, orientar e controlar as atividades dos diferentes tipos de agentes externos (Peda, Argento e Grossi, 2013), sobretudo o seu desempenho e a qualidade dos serviços por eles prestados (Brown et al., 2006).

Porém, existem municípios que não reconheceram os riscos associados à externalização. Em muitos casos negligenciaram as suas responsabilidades de supervisão dos contratos (Brown e Potoski, 2003). As opções de controlo disponíveis muitas vezes não foram

usadas. Alguns estudos mostram mesmo que muitos municípios não trabalharam com indicadores de desempenho e não monitorizaram de forma intensiva e de forma regular o prestador do serviço contratado (Reichard e Röber, 2012).

Por conseguinte, os municípios muitas vezes incorreram em custos adicionais que foram frequentemente negligenciados quando os serviços foram externalizados pela primeira vez. E, após alguns anos de externalização, o desencanto com a prestação de serviços do sector privado tornou-se surpreendentemente claro pelos altos custos de transação associados (Halmer e Hauenschild, 2014). Em muitos serviços externalizados os agentes externos muitas vezes usaram de oportunismo para aumentar os preços e as tarifas dos serviços prestados (Wollmann, 2013). Noutros casos, os custos de transação com o processo de externalização e com o processo de monitorização dos serviços externalizados manifestaram-se igualmente elevados (Czaplak, 2015).

Neste contexto, o maior preço a pagar pela poupança que se esperava alcançar com a externalização de serviços traduziu-se na perda do controlo sobre o processo de prestação desses serviços e nos altos custos de transação associados (Ferris e Graddy, 1986).

Em face disso, a remunicipalização tem sido muitas vezes um substituto para o controlo ou a resposta ideal para a falta de controlo (Hefetz, 2004). Com efeito, nestes casos, como muitos contratos outorgam a concessão de serviços por tempo limitado, muitos municípios aproveitam as datas de expiração desses contratos como uma janela de oportunidade para, sobretudo, remunicipalizar serviços (Wollmann, 2013).

No geral, significa que sendo um processo complexo, a externalização tem sido muitas vezes agravada pelos altos custos de transação decorrentes não só da negociação, mas também da implementação e da monitorização das relações contratuais com agentes externos (Sappington e Stiglitz, 1987; Brown e Potoski, 2003; Rodrigues et al., 2012; Wollmann, 2013; Halmer e Hauenschild, 2014). Por isso, a externalização tanto pode melhorar a prestação de serviços como pode ser um desastre (Brown et al., 2006). A eficiência que um município pretende alcançar com a externalização perde-se quando os custos de transação são elevados (Feiock et al., 2007; Feiock e Jang, 2009) e ultrapassam o nível das poupanças passíveis de ser geradas pela externalização (Bel e Fageda, 2007). Consequentemente, a divergência de objetivos entre os municípios e os agentes externos envolvidos na prestação de serviços vem reduzindo as iniciativas de externalização ou aumentando as iniciativas de remunicipalização (Hefetz, 2004).

1.2.1.3 – Sobrestimação dos benefícios financeiros prometidos pela externalização

Em muitos casos, os benefícios financeiros previstos pela externalização dos serviços públicos foram sobrestimados (Warner e Hefetz, 2002). O alívio financeiro dos municípios só foi alcançado de forma limitada (Halmer e Hauenschild, 2014). Pouco a pouco, os municípios tornaram-se conscientes de que se torna económica e financeiramente mais benéfico reter e expandir as suas atividades na prestação de serviços públicos pelo menos a médio e longo prazo, em vez de os externalizar em busca de meros ganhos de liquidez de curto prazo (Wollmann, 2013b).

Os municípios muitas vezes privatizaram serviços de interesse geral porque pretendiam colmatar défices orçamentais. Vários estudos têm demonstrado que as externalizações apenas cobrem défices orçamentais a curto prazo, tornando-se num negócio deficitário a longo prazo, significando uma perda de receita permanente para os municípios. Por vezes, essa perda de receita provoca desequilíbrios permanentes dos orçamentos municipais. Acresce ainda que, se um provedor externo subsidiado pelos municípios distribuir dividendos, estes serão totalmente absorvidos pelo próprio provedor externo. Esta prática acaba por ser interpretada como uma redistribuição de dinheiro dos contribuintes para aumentar a riqueza dos agentes externos (Halmer e Hauenschild, 2014).

Por outro lado, muitas economias desenvolvidas ressentiram-se com a crise económica que teve início em 2008. A austeridade e a crise financeira tornaram a pesquisa sobre as poupanças geradas pelas reformas implementadas nos municípios ainda mais crítica. A crise financeira causou tensões sérias nas finanças públicas nos países do sul da Europa, na Irlanda e na zona Euro. Enquanto as orientações sobre o défice são importantes para os governos centrais que procuram cumprir os critérios do tratado de Maastricht para as finanças públicas, estes constrangimentos tiveram também forte impacto ao nível dos municípios, até porque os governos centrais determinaram aos municípios objetivos operacionais de redução de défice. Como as poupanças com a externalização frequentemente demonstraram ser passageiras (Bel e Warner, 2015), este cenário de austeridade forçou os municípios a procurar novas formas de aumentar as receitas ou reduzir os seus custos. Consequentemente, os políticos locais descobriram a remunicipalização como um meio promissor de criação de receita (Reichard e Röber, 2012; Wollmann, 2013). Ou seja, os municípios passaram a decidir remunicipalizar sectores rentáveis para alcançar lucro operacional adicional como uma solução para equilibrar o orçamento dos municípios (Czaplak, 2015).

Ganhar receitas adicionais reveste, por isso, uma razão financeira demasiado importante para os municípios em situação de stresse fiscal. Para esta nova atitude concorre também o facto dos decisores políticos e os gestores municipais terem ajustado as suas atitudes aos padrões comerciais do sector privado ao longo dos últimos anos e terem-se tornado mais profissionais e motivados para fazer negócios lucrativos (Reichard e Röber, 2012).

Devido a essa capacidade renovada para prestar serviços públicos, os municípios vêm optando pela remunicipalização de alguns serviços. Consequentemente, as poupanças agora geradas por esta provisão pública mais custo-eficiente são utilizadas para reduzir a pressão financeira e fortalecer os orçamentos municipais (Halmer e Hauenschild, 2014).

Por outro lado, foi notória, em muitos casos, a falta de investimento por parte dos agentes externos em infraestruturas públicas. Esta falta de investimento pode ser explicada pelo facto dos agentes externos, sobretudo os do setor privado, serem forçados a agir de modo a conseguir distribuir lucros elevados entre os seus acionistas. Por isso, a sua primeira orientação não é dirigida para a qualidade dos serviços nem para estratégias de investimento de longo prazo, mas antes para oportunidades de lucro a curto prazo, mesmo que essas oportunidades possam ser à custa dos munícipes (Halmer e Hauenschild, 2014).

Na Grã-Bretanha os investimentos necessários em algumas infraestruturas de serviços foram uma das razões que motivaram o grande número de externalizações realizadas. Esses investimentos teriam que ser feitos para beneficiar a população. Contudo, essas expectativas não foram cumpridas. Os agentes externos privados contiveram os seus investimentos para não colocar em risco os seus lucros. A falta de investimentos na manutenção e desenvolvimento das infraestruturas de serviços acarreta profundas consequências para o sector municipal e para a população. As consequências cobrem uma vasta gama. A externalização por vezes termina em desastres financeiros na medida em que os serviços, devido à falta de manutenção, acabam por ser devolvidos ao sector público e os custos de investimento para corrigir essas falhas de manutenção serão ainda maiores do que antes e serão por conta dos municípios. Na ótica dos agentes externos, sobretudo do setor privado, muitos investimentos só lhes traz retorno após determinado número de anos para lá do período máximo do contrato. Nestes casos, os investimentos não são rentáveis o suficiente para os provedores privados, facto que constitui uma forte motivação para que não invistam. A longo prazo os serviços municipais e os munícipes são os únicos a sofrer com a falta de investimento dos agentes externos contratados. Vários exemplos são apresentados na literatura, entre os quais figura a falta de investimento em

infraestruturas de fornecimento de água com registos de vazamentos e desperdícios injustificados de água e a falta de manutenção de vias férreas com registo de acidentes mortais. Não obstante estas falhas, indiretamente os municípios continuam a ser os responsáveis pelo fornecimento desses serviços. Se os agentes externos não fizerem os investimentos necessários, mais tarde ou mais cedo terão que ser feitos e pagos pelos municípios e, por conseguinte, pela população (Halmer e Hauenschild, 2014).

A deterioração do estado da infraestrutura municipal de alguns serviços forneceu um forte impulso para a sua remunicipalização. Algumas iniciativas de remunicipalização surgem da necessidade dos municípios prevenirem o fracasso dos agentes externos na atividade operacional de prestação de serviços externalizados, evitando, desta forma, a interrupção da sua prestação e a deterioração da sua qualidade por falta de investimento (Czaplak, 2015). Neste impulso remunicipalizador subjaz o entendimento do setor municipal, muito divergente da lógica usada pelos agentes externos. Diferentemente dos agentes externos, o setor municipal é responsável pela prestação de um serviço durante décadas e, em resultado disso, o investimento nas infraestruturas dos serviços que presta é pensado a longo prazo para dar garantias de continuidade dos serviços ao longo dos anos (Halmer e Hauenschild, 2014).

1.2.1.4 – Busca de equilíbrio entre eficiência dos serviços e a voz dos cidadãos

Apesar de a eficiência ser um fator importante, a prestação de serviços municipais também incorpora valores de equidade, democracia e construção das comunidades municipais. Garantir aos cidadãos um acesso equitativo e garantir que a sua opinião é ouvida no processo de decisão pública é uma componente importante do serviço público (Warner e Hefetz, 2002).

A prestação de serviços municipais tem, assim, subjacente, uma orientação para o bem comum. Uma orientação para o bem comum significa um fornecimento de serviços acessíveis a todos, a preços acessíveis, mantendo uma manutenção de qualidade, com padrões sociais e ambientais. O Lucro não deve ser a prioridade. A orientação para o bem comum está em contraste com a gestão orientada para o lucro. Enquanto os municípios são responsáveis por garantir a criação de valor público para os munícipes, os agentes externos, nomeadamente do setor privado, estão mais orientados para a obtenção de lucros e comprometidos com os seus acionistas (Halmer e Hauenschild, 2014).

Ora, os casos de não criação de valor público combinados com a crise financeira e económica que assolou sobretudo a Europa suscitaram nas pessoas uma necessidade mais

forte de segurança, mesmo no âmbito dos serviços municipais de interesse geral (Halmer e Hauenschild, 2014). O balanço de insatisfação formulado na opinião pública tem-se inclinado a valorizar mais a prestação de serviços pelo sector público do que por agentes externos, sobretudo do setor privado, e vem dando aso a protestos contra novos planos de externalização (Reichard e Röber, 2012; Wollmann, 2013). Tem sido, aliás, evidenciado um número crescente de referendos locais ou de movimentos sociais e políticos em que a externalização de serviços municipais é rejeitada ou em que a sua remunicipalização é exigida, obrigando os municípios a uma reavaliação dos méritos da prestação de serviços por parte das suas estruturas municipais (Wollmann, 2013).

1.2.1.5 – Mudanças de executivo municipal

A mudança de executivos municipais pode ser bastante perturbadora para a gestão dos serviços municipais. As agendas e as vertentes ideológicas concorrentes são capazes de acarretar cortes orçamentais e a falta de suporte para aspetos atuais e futuros da organização dos serviços municipais. Por essa razão, em muitos países, serviços que eram providos por entidades privadas ou semiprivadas começaram a decair e foram remunicipalizados. Exemplos destes tornaram-se evidentes em França, Argentina, Brasil e Panamá (Gunawansa e Bhullar, 2013).

Existem igualmente casos onde os serviços de abastecimento de água e saneamento que haviam sido externalizados foram sujeitos a processos de remunicipalização imediatamente a seguir à eleição de um novo governo de esquerda (Gunawansa e Bhullar, 2013). Foi o caso da França e da Itália (Leiren, 2015). Quando as maiorias das assembleias municipais e os presidentes dos municípios de esquerda retomaram o poder, procuraram desfazer a externalização efetuada pelos seus antecessores de direita, fazendo uso da caducidade/vencimento dos contratos de concessão, para poderem remunicipalizar os serviços (Wollmann, 2012a; Wollmann, 2013), pois consideraram que a externalização falhava em aspetos como a eficiência, a qualidade e a gestão adequada dos serviços (Gunawansa e Bhullar, 2013).

PARTE II

MODELO DE HIERARQUIA *versus* AGENTES EXTERNOS

Resulta da secção anterior que a externalização para agentes externos ou a remunicipalização para um modelo de hierarquia são opções alternativas para organizar os serviços municipais. No geral, independentemente do tipo de organização que se trate, a decisão entre produzir bens e serviços internamente numa estrutura hierárquica ou recorrer a agentes externos para produzir esses mesmos bens e serviços, é uma das decisões estratégicas mais importantes que qualquer organização deve tomar, na medida em que se trata de uma escolha que afeta as formas de organizar a sua atividade produtiva e, em última instância, afeta a sua estrutura de custos (Coffey e Drolet, 1993).

Na ótica dos municípios, as evidências empíricas têm demonstrado que os decisores políticos que a eles presidem usam a produção interna (modelo de hierarquia) ou o recurso a agentes externos numa lógica dinâmica. Tanto externalizam serviços municipais para agentes externos como fazem regressar aos municípios as externalizações mal sucedidas (Hefetz e Warner, 2004). Neste processo dinâmico, os municípios diferem uns dos outros tanto na medida em que externalizam (Wassenaar, Groot e Gradus, 2013) como na medida em que remunicipalizam serviços (Wollmann, 2011, 2013).

Esta dinâmica na mudança dos modelos de governação dos serviços municipais nem sempre foi possível, conforme já se teve oportunidade de referir. O fim do monopólio dos serviços públicos e a abertura dos municípios a novas alternativas de organização dos serviços municipais só foi possível a partir do final da década de 70 e do início da década de 80, após um movimento de reformas administrativas que se iniciou em Inglaterra, que se propagou aos Estados Unidos da América, à Nova Zelândia e à Austrália. O sucesso deste movimento catapultou essas mesmas reformas para a agenda política dos países da OCDE e passou a ser apelidado de Nova Gestão Pública (Gruening, 2001), cujas características e alcance reformador melhor se discorre no ponto seguinte.

1.3 – Nova gestão pública

A designação Nova Gestão Pública (*New Public Management*, na versão original) ou o acrónimo NGP surgiu como um rótulo para designar um conjunto de doutrinas administrativas com uma série de características comuns que dominaram a reforma burocrática em muitos

países da OCDE a partir do final da década de 70 e que foram agrupadas sob esta noção de Nova Gestão Pública (Bonina e Cordella, 2008; Hood, 1991; Vabø, 2009).

A Nova Gestão Pública apresenta um quadro de reformas, de aplicabilidade geral, concebido como um meio para resolver os males de gestão pública burocrática em vários países (Vabø, 2009). Objetivamente, o conjunto de reformas apresentado pela Nova Gestão Pública procura resolver os problemas de uma Administração Pública demasiado grande, demasiado dispendiosa e demasiado ineficiente, incapaz de servir os serviços públicos como era suposto fazer (Bonina e Cordella, 2008; Denhardt e Denhardt, 2000; Mongkol, 2011).

Pollitt (2007) classifica a Nova Gestão Pública como um fenómeno de dois níveis. Num nível superior, entende que se trata de uma doutrina geral que argumenta que o setor público pode ser melhorado pela importação de conceitos, técnicas e valores de negócio. Num nível mais operacional considera-a como um conjunto de conceitos e práticas específicas que incluem medidas de liberalização do papel dos gestores para serem profissionais e modernos, medidas para servir o cidadão como cliente e medidas para reduzir a despesa pública e os impostos.

As principais medidas propostas pela doutrina da Nova Gestão Pública foram sistematizadas por Hood (1991, 1995). No essencial, de acordo com este autor, as medidas de reforma propostas prescreveram a introdução de práticas de gestão profissional no sector público; a implementação de padrões e medidas explícitas de desempenho; a definição de objetivos, metas e indicadores de sucesso, preferencialmente expressos em termos quantitativos; a desagregação das unidades do setor público; a introdução de competitividade nos serviços do setor público; a introdução dos estilos e práticas de gestão do setor privado e ainda a introdução de uma maior disciplina e parcimônia no uso de recursos, cortando-se custos diretos através de uma maior disciplina do trabalho, procurando-se fazer mais com menos.

Ainda de acordo com o mesmo autor, cada uma destas medidas de reforma foram justificadas com a necessidade de introduzir na Administração Pública um conjunto diferenciado de práticas gestionárias como: um controlo discricionário, ativo e visível pelos gestores de topo, dando-lhes liberdade para gerir; uma maior ênfase no controlo de resultados; uma alocação de recursos e recompensas ligadas à avaliação de desempenho; uma descentralização da gestão do pessoal em toda a burocracia; uma descentralização das unidades monolíticas do setor público e a sua reorganização em torno dos produtos e serviços produzidos, operando com orçamentos descentralizados e relacionando-se umas com as outras numa base de autonomia; introdução de mecanismos de competitividade nos serviços públicos por meio de contratos a

termo e por meio de concursos públicos, podendo o governo contratar a produção de serviços públicos a agentes externos (Hood, 1991, 1995; Larbi, 2003; Osborne, 2006); implementação de uma maior flexibilidade na contratação de pessoas e na atribuição de recompensas; cortes de custos diretos, aumento da disciplina do trabalho, e ainda, uma alteração conceptual no tratamento do utente, passando este a ser perspectivado numa ótica de cliente (Larbi, 2003; Pollitt, 2007).

Todas estas prescrições reformadoras traduziram um conjunto de pressupostos e juízos de valor sobre a forma como as organizações do setor público deveriam passar a ser concebidas, organizadas e geridas, para melhorar a eficiência da administração pública (Diefenbach, 2009). No essencial, vieram dar a abertura necessária para que os decisores políticos pudessem socorrer-se das próprias estruturas públicas ou de agentes externos para organizar os serviços públicos. Ou seja, para além de admitirem a produção interna de serviços públicos sujeitos ao rigor das práticas de gestão assentes em técnicas e valores dos negócios privados, propuseram também uma substituição generalizada das relações hierárquicas por contratos (Pollitt, 2007), legitimando o governo a contratar a prestação de serviços a agentes externos (Hood, 1991; Larbi, 2003; Osborne, 2006).

O desenho das doutrinas promovidas pela Nova Gestão Pública para além de incorporar ideias de negócio e da gestão privada também reuniu contributos de várias correntes teóricas na sua formulação. Notoriamente recebeu contributos da Teoria dos Custos de Transação, da Teoria da Escolha Pública, do Novo Institucionalismo Económico e da Teoria da Agência (Hood, 1991). Na sua génese, estas teorias exploram as vantagens e as desvantagens em organizar os serviços num modelo de hierarquia ou recorrer a agentes externos (Preker, Harding e Travis, 2000; Wassenaar et al., 2013), conforme se demonstra nas secções seguintes.

1.4 – Teoria dos custos de transação

A Teoria dos Custos de Transação é das primeiras literaturas especialmente úteis para entender porque é que certos serviços municipais são externalizados enquanto outros são fornecidos pelos próprios municípios (Wassenaar et al., 2013).

A Teoria dos Custos de Transação teve origem nos trabalhos de Ronald Coase (1937) e foi posteriormente aprofundada por Oliver Williamson (1979). Coase (1937) fornece uma base racional-económica para a tomada de decisão quanto à escolha do modelo de estrutura de

governança para organizar a atividade económica, isto é, quanto à escolha entre o mercado e a firma, ou entre mercado e hierarquia, na versão de Williamson (1979).

Na sua reflexão quanto à escolha entre estes dois modelos de governança para organizar a atividade económica, Coase (1937) questiona porque razão existem as firmas se os custos de produção são mais reduzidos no mercado. Já Williamson (1973, 1979, 1981, 1989) preocupou-se mais em identificar características específicas inerentes às transações, como a frequência das transações, a incerteza nas transações e a especificidade dos ativos transacionados. Apesar de enfatizarem aspetos diferentes, ambos os autores veem o mercado e a firma como meios alternativos de coordenação da atividade económica. Ao verem o mercado e a firma como modelos alternativos, ambos os autores enfatizam a importância da escolha entre produzir internamente (na firma) ou externalizar a produção para o mercado (Madhok, 2002).

A atividade económica da firma é organizada por relações de autoridade. No mercado o preço é o mecanismo que regula a produção e as transações (Coase, 1937). Para além dos custos de produção inerentemente associados à própria atividade económica desenvolvida quer no mercado quer na firma, Coase (1937) introduz e dá especial ênfase aos chamados custos de transação enquanto fator fundamental que deve ser considerado na escolha da firma ou do mercado para organizar a atividade económica. Diferentemente dos custos de produção falar em custos de transação significa falar nos custos comparativos em que se incorre para planejar, adaptar e monitorizar a organização da produção de bens e serviços no mercado ou na hierarquia (Williamson, 1989).

No modelo de mercado os custos de produção são baixos. Contrariamente, os custos de transação para organizar a atividade económica no mercado são comparativamente mais elevados do que na hierarquia (Brown e Potoski, 2005; Coase, 1937; Williamson, 1999). Os custos de transação resultam sobretudo da dificuldade em antecipar a possibilidade de comportamentos oportunistas dos agentes externos, obter perfeita informação do mercado e na impossibilidade de celebrar contratos completos. Os custos de transação são assim potenciais custos que decorrem de ações ou situações não previstas no momento da contratação que podem anular as vantagens da mesma. Estes custos de transação podem ser reduzidos mas nunca serão eliminados (Coase, 1937).

Diferentemente do mercado, quem regula a produção e as transações na firma é a figura do gestor ou coordenador da própria firma. Os custos de produção são mais elevados do que no mercado. Porém, os custos de transação são mais baixos (Brown e Potoski, 2005;

Coase, 1937; Williamson, 1999). A frequência das transações é manifestamente mais reduzida do que no mercado e os custos de transação estão sobretudo relacionados com gestão e monitorização dos recursos produtivos (Coase, 1937).

De acordo com Coase (1937), de entre os dois modelos, o modelo que deve ser escolhido para organizar uma dada atividade económica deverá ser aquele que é capaz de minimizar a soma dos custos de produção e dos custos de transação. Desde o trabalho de Coase (1937), os economistas passaram a explorar as opções de organizar a atividade económica de acordo com a capacidade de cada modelo para minimizar a soma destes dois tipos de custos (Langlois, 1992). Os custos de produção e de transação são diferentes fundamentalmente nos efeitos que produzem. Os custos de produção são visíveis e têm um impacto direto nas despesas, pelo que são discutidos no contexto das decisões orçamentais. Diferentemente, os custos de transação são mais difíceis de discernir e medir e os seus impactos são mais subtis, mesmo que tenham impactos orçamentais (Ferris e Graddy, 1991).

Os elevados custos de transação existentes no mercado são, por isso, a principal razão pela qual se torna mais eficiente organizar a produção numa firma (Coase, 1937; Johanson e Mattsson, 1987). A firma existe porque é um modelo capaz de reduzir custos de transação que emergem durante a produção e durante as transações, capturando eficiências que o mercado não consegue (Roberts e Greenwood, 1997). A firma tem esta capacidade de reduzir custos de transação nomeadamente porque não está tao exposta a tanta quantidade de transações como aquelas que o mercado exige para organizar a sua atividade produtiva. A firma não necessita de contratar diariamente os seus recursos produtivos e opera numa linha integrada de autoridade sem necessidade de elaborar e estabelecer regras contratuais com frequência (Coase, 1937).

Ainda assim, as firmas também não são uma solução perfeita que possa substituir o mercado de uma forma definitiva. Uma firma tenderá a expandir quanto mais reduzidos forem os custos de organização da atividade económica, quanto mais lentos esses custos aumentarem com o aumento das transações organizadas, quanto menor for a probabilidade do empresário cometer erros, quanto menor for o aumento dos erros com o aumento das transações organizadas e ainda quanto maior for a diminuição (ou menor a subida) do preço de oferta dos fatores de produção para as firmas de maior dimensão (Formaini e Siems, 2003). Fora disso, à medida que as firmas expandem, a eficiência pode tender a diminuir. Os custos de organização da produção podem aumentar e a eficiência do gestor da firma pode diminuir. Isto acontece porque a capacidade do gestor para fazer o melhor uso dos recursos produtivos disponíveis

reduz à medida que aumenta a complexidade administrativa da firma e a inerente quantidade das transações. Poderão aumentar os erros de gestão com um aumento na distribuição espacial das transações organizadas, com a heterogeneidade das transações e com a probabilidade de variações nos preços de oferta de fatores de produção para firmas de diferentes tamanhos (Coase, 1937; Dunn, 1992; Formaini e Siems, 2003).

Gradualmente estes problemas podem reduzir as vantagens económicas da firma em relação ao mercado (Coase, 1937; Dunn, 1992). Por isso, uma firma tenderá a expandir-se até que os custos de organizar a produção de uma unidade extra (entenda-se a soma dos custos de produção e dos custos de transação) se tornem iguais aos custos de organizar a produção dessa mesma unidade no mercado (Coase, 1937). Quando os custos de organizar a produção numa firma excederem os custos de organizar a mesma produção no mercado, então a produção deverá ser transferida e organizada no mercado (Dunn, 1992).

Portanto, sob determinadas condições os mercados são mais eficientes. O mercado será a melhor estrutura de governação até que os custos de transação igualem os custos de produção na firma. Sob outras condições, quando os custos de transação no mercado ultrapassam os custos de produção na firma, as firmas tornam-se mais eficientes do que os mercados (Ouchi, 1980).

Assim, a decisão de produzir internamente ou de recorrer ao mercado só pode ter lugar depois de uma avaliação dos custos que cada um dos modelos apresenta (Ferris e Graddy, 1998; Williamson, 1981). A produção deve ocorrer dentro da firma quando as transações de mercado incorrerem em custos mais elevados (Bel et al., 2014). Ao invés, a produção deve ocorrer no mercado quando as transações dentro da firma incorrem em custos mais elevados (Coase, 1937). Ou seja, os serviços devem ser organizados no modelo organizacional que minimize o somatório dos custos de produção e dos custos de transação (Greve, 2008; Nelson, 1997).

Escala ou tamanho das operações de produção

Na busca do equilíbrio entre custos de produção e custos de transação, a escala ou o tamanho das operações das firmas representam um elemento fundamental a considerar na opção pelos modelos de organização dos serviços.

As firmas que não conseguem atingir uma certa escala ou tamanho das suas operações para a manutenção de determinadas funções internas são obrigadas a recorrer ao mercado para

ganhar escala. Significa que as firmas sem uma escala produtiva satisfatória ficam dependentes dos agentes externos para poderem expandir o tamanho das suas operações e obter economias de escala (Coffey e Drolet, 1993; Stigler, 1951; Warner e Hefetz, 2002). A lógica subjacente às economias de escala é a de que a produção em larga escala conduz, muitas vezes, a custos produtivos mais baixos, isto é, aumenta a eficiência técnica das firmas (Ni e Bretschneider, 2005), uma vez que o custo de produzir uma unidade adicional de um bem ou serviço baixa à medida que o volume de produção aumenta em razão do aumento da procura (Karagiannis, 2004), conferindo lucros de escala convertíveis em valores monetários (Soukopová, Nemeč, Mat e Struk, 2014). Mas, esta necessidade ou dependência dos agentes externos também apresenta contrariedades. O recurso aos agentes externos aumenta as relações contratuais e, ao mesmo tempo, abre a possibilidade de aumentar o risco das firmas incorrerem em custos de transação elevados resultantes da seleção adversa de agentes externos e dos comportamentos oportunistas desses agentes (Feiock, Clingermayer, Shrestha e Dasse, 2007).

Firmas que só por si conseguem alcançar uma dimensão ótima de operações em razão da procura de bens e serviços que produzem, usufruem de uma escala de produção própria e a um menor custo, capaz de criar as suas próprias economias de escala ao reduzir os custos de produção. Nestes casos, as firmas não estão dependentes de agentes externos e são autossuficientes para gerar as suas próprias economias de escala e aumentar a sua eficiência técnica. Por outro lado, ao deter essa capacidade, as firmas não dependem de agentes externos e, por conseguinte, não se expõem aos riscos associados às relações contratuais e aos elevados custos de transação que podem advir dessas relações contratuais, nomeadamente os custos de negociação, contratação e monitorização dos serviços externalizados, beneficiando da eficiência da agência por minimizar o número de relações principal-agente (Besanko, Dranove, Shanley e Schaefer, 2010).

Natureza dos bens e serviços

Tecnicamente, a natureza dos bens e serviços também produz impacto nos custos de transação. Considerando que o mundo é composto por uma série de bens e serviços e que estes possuem características diferentes, o decisor político vê-se confrontado com a tarefa de decidir quais os modelos de organização que podem ser usados para melhor acomodar as dificuldades associadas à natureza de cada serviço e produzir resultados eficientes (Ostrom e Ostrom, 1999).

A economia faz uma distinção fundamental acerca da natureza dos bens e serviços baseada nos seus atributos de rivalidade e exclusão. A rivalidade refere-se à capacidade que um bem ou serviço tem de, ao ser consumido/utilizado por uma pessoa, reduzir ou impedir o seu consumo ou utilização por outra. A exclusão refere-se à capacidade de excluir qualquer indivíduo do consumo ou utilização de um bem ou serviço (Batley e Mcloughlin, 2015; Stiglitz, 2000).

A combinação dos dois atributos — rivalidade e exclusão — origina duas naturezas de bens distintos. Por um lado os bens privados e, por outro, os bens públicos (Brown e Potoski, 2003a). De um modo geral, os bens públicos são não-exclusivos e não-rivais, ao passo que os bens privados são rivais e exclusivos (Batley e Mcloughlin, 2015; Stiglitz, 2000). O quadro seguinte separa as principais diferenças entre bens privados e bens públicos, tendo por base estes dois atributos e ainda outras diferenças essenciais:

Tabela 2 - Principais diferenças entre bens privados e bens públicos

Bens privados	Bens públicos
<ul style="list-style-type: none"> • A quantidade e a qualidade dos bens são relativamente fáceis de medir 	<ul style="list-style-type: none"> • A quantidade e a qualidade dos bens é relativamente difícil de medir
<ul style="list-style-type: none"> • Os bens podem ser consumidos por apenas uma pessoa 	<ul style="list-style-type: none"> • Os bens são consumidos conjuntamente e simultaneamente por muitas pessoas
<ul style="list-style-type: none"> • É fácil excluir alguém que não paga os bens que quer consumir 	<ul style="list-style-type: none"> • É difícil excluir alguém que não paga os bens que quer consumir
<ul style="list-style-type: none"> • O indivíduo geralmente tem a opção de consumir ou não 	<ul style="list-style-type: none"> • O indivíduo geralmente não tem opção de consumir ou não.
<ul style="list-style-type: none"> • O indivíduo geralmente tem opção de escolha quanto ao tipo e qualidade dos bens 	<ul style="list-style-type: none"> • O indivíduo geralmente tem pouca ou nenhuma opção de escolha quanto ao tipo e qualidade dos bens
<ul style="list-style-type: none"> • O pagamento de bens está intimamente relacionado com a procura e o consumo 	<ul style="list-style-type: none"> • O pagamento de bens não está estreitamente relacionado com a procura e o consumo
<ul style="list-style-type: none"> • As decisões de alocação são feitas principalmente por mecanismos de mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • As decisões de alocação são feitas principalmente por processos políticos

Adaptado de Ostrom e Ostrom (1999)

As diferentes características dos bens privados e dos bens públicos apresentam implicações na escolha do modelo em que devem ser organizados. Da mesma forma que se podem esperar falhas de mercado em função de certas características de um bem ou serviço, também se podem esperar falhas nas operações governamentais por causa das características de certos bens e serviços (Ostrom e Ostrom, 1999).

As características dos bens públicos criam situações em que os mecanismos de mercado podem não satisfazer as exigências da procura de bens públicos (Ostrom e Ostrom, 1999). Os bens públicos não são bens fáceis de vender num mercado. A não-exclusão dos bens públicos é o principal desafio para a produção privada. Regra geral, quando aumenta o número de pessoas interessadas num bem público, a viabilidade da provisão pelo mercado diminui e os ganhos de bem-estar são conseqüentemente difíceis de produzir por meio da troca privada. Por outras palavras, os bens públicos representam um problema para o mercado na medida em que induzem falhas de mercado (Anomaly, 2015).

Para essas falhas de mercado concorre um conjunto de fatores. Por um lado não existe uma maneira óbvia de medir a procura de bens públicos. A decisão de quais bens públicos devem ser fornecidos torna-se muito difícil. Os bens públicos não podem ser divididos e vendidos de maneira óbvia, já que os fornecedores não podem fixar preços às unidades de um bem indivisível. Não têm um valor observável nem é fácil quantificar um valor (Anomaly, 2015; Burrell, 2011). Para além disso, a não-exclusão gera o problema do chamado *free-rider* em que algumas pessoas agem oportunisticamente à custa dos esforços dos outros usufruindo de bens que estão disponíveis para todos, sem partilhar os custos (Burrell, 2011; Ostrom e Ostrom, 1999). Torna-se muito difícil excluir aqueles que não pagam (Fischel, 2000). Por outro lado, os bens públicos geralmente não são mensuráveis. A tarefa de medir o desempenho na produção de bens públicos não se basta com simples cálculos. A medição do desempenho guia-se por estimativas de desempenho (Ostrom et al., 1961).

Contrariamente aos bens públicos, os bens privados podem ser produzidos e vendidos em unidades específicas, e as empresas que competem por clientes têm um grande incentivo para saber a quantidade que devem produzir de um determinado bem (Anomaly, 2015). Os bens privados são facilmente divisíveis, quantificáveis e mensuráveis (Ostrom e Ostrom, 1999). Os bens privados são por isso mais fáceis de contabilizar e de ser sujeitos a procedimentos de contabilidade de custos e a mecanismos de controlo de gestão. Quando os fatores de produção podem ser quantificados em unidades de medida precisas, o processo de produção pode ser sujeito a um controlo mais rigoroso. Pode ser também mais racionalmente aplicada uma política de preços aos bens fornecidos (Ostrom et al., 1961).

A exclusão tem sido identificada como um atributo necessário para os bens e serviços que devem ser fornecidos em condições de mercado. A exclusão ocorre quando podem ser negados bens ou serviços a potenciais clientes a não ser que cumpram os termos e condições

exigidas pelo fornecedor. Se ambos concordarem, os bens ou serviços são fornecidos a um preço. Ocorre uma troca “*quid pro quo*”. O comprador adquire o bem e o vendedor recebe o valor específico desse bem (Ostrom e Ostrom, 1999:3).

Uma vez que os bens e serviços de natureza pública originam falhas de mercado, o modelo de organização ideal será o modelo de hierarquia (Feiock, Clingermayer, Shrestha e Dasse, 2007). Já os bens de natureza privada proporcionam uma oportunidade e um incentivo para serem organizados no mercado (Brown e Potoski, 2003a; Feiock et al., 2007; Fozzard, 2001). Soluções de organização que contrariem esta lógica podem aportar custos de transação elevados (Ostrom e Ostrom, 1999).

1.5 – Custos de transação políticos

As decisões de organização dos serviços públicos assentes estritamente em termos económicos faria sentido se os governos estivessem isolados da política. No entanto, ao contrário do setor privado, os governos são fortemente influenciados pela política (Ni e Bretschneider, 2002). Os decisores políticos têm objetivos económicos e políticos e a maioria das decisões dos municípios têm consequências económicas e políticas. Muitas opções públicas são justificadas com fundamentos económicos, mesmo que os fatores que as motivaram tivessem sido políticos (Austin, 1999). E, da mesma forma muitas opções económicas têm consequências políticas, passíveis de apresentar custos de transação políticos para o decisor político (Ni e Bretschneider, 2002).

Tal como nos custos de transação económicos, os custos de transação políticos enfatizam um problema de dependência bilateral entre atores (Henisz e Zelner, 2004). Nas democracias os políticos dependem dos eleitores. São os eleitores que elegem os decisores políticos. Por outro lado, os eleitores dependem dos políticos para obterem benefícios. E, nessa medida, os eleitores preferem candidatos que lhes proporcionem maior bem-estar material (Franzese, 2002; Horn, 1995).

Num ambiente democrático a principal motivação que norteia os políticos nas suas decisões é o seu interesse político em ganhar eleições, em obter posições governamentais ou reeleger-se (Bel e Fageda, 2008b; González-gómez, Wanden-berghe e Ruiz-villaverde, 2012) de modo a permanecer no cargo o maior tempo possível (Alesina, 1988). Ou seja, dentro dos limites dos poderes que possuem e da estrutura institucional a que pertencem, os decisores

políticos tentam sempre maximizar as suas ambições pessoais, procurando, sobretudo, poder (Butler, 2012) e votos (Mueller, 2003).

A busca de votos é o estímulo primário que molda o comportamento dos decisores políticos (Foldvary, 2002). A competição por votos, para ganhar mais votos no mercado político, pode ter a mesma representação da competição das empresas por clientes, para ganhar mais clientes no mercado (Mueller, 2003). Os decisores políticos têm um crucial interesse em obter votos para se manterem no poder (Butler, 2012). Os decisores políticos são agentes maximizadores de votos (Norris, 2002).

Assim como os políticos, os cidadãos também agem racionalmente na política. Cada cidadão vota no partido que acha que lhe poderá dar mais benefícios. Ou seja, os eleitores procuram igualmente aumentar a sua utilidade. A utilidade é aqui definida como uma medida de benefícios preconizados na mente dos eleitores, que os mesmos usam para decidir entre vários cursos de ação. Naturalmente os eleitores procurarão a ação que lhes confira a maior utilidade possível dentro das atividades e serviços que os governos desenvolvem (Downs, 1957).

Desta maneira, os decisores políticos e o seu eleitorado envolvem-se num processo de troca. Os decisores políticos procuram apoio político e os eleitores procuram benefícios privados ou a redução dos custos que as decisões dos políticos podem ter nos seus interesses privados. Nesta relação, os eleitores podem oferecer apoio ou oposição aos políticos eleitos. A quantidade de apoio eleitoral que os decisores políticos recebem por uma dada decisão depende do fluxo de benefícios e custos que os interesses privados esperam obter dessa decisão ao longo do tempo (Horn, 1995).

A par dos eleitores singulares, o processo político é igualmente influenciado por uma série de grupos de interesse organizados que exercem poder e influência sobre a tomada de decisão (Sutton, 1999) e que terão valores diferentes dos defendidos pelos decisores políticos (Horn, 1995). Pereira (1999:4-5) caracteriza um grupo de interesse como *“uma organização de tipo associativo em que os seus membros partilham pelo menos um interesse comum (mas não muitos interesses) e que actua no sentido da prossecução desse interesse. Esse interesse comum, pode resultar de uma multiplicidade de factores entre os quais posições sociais e profissionais comuns, normas sociais ou crenças partilhadas, semelhantes posições no mercado, etc”*. Ainda associado a este conceito, o mesmo autor distingue grupos de interesse e grupos de pressão. Refere que, genericamente, *“num dado momento, os grupos de pressão são um subconjunto dos grupos de interesse que visam pressionar uma qualquer instância do poder*

político (executivo, legislativo, autarquias locais, Comissão Europeia) a alterar as suas políticas num sentido favorável ao grupo ou a mantê-las caso elas já sejam favoráveis ao interesse do grupo.”

Os custos de transação política que podem advir para o decisor político desta relação bilateral com o eleitorado singular ou com o eleitorado organizado em grupos de interesse (Horn, 1995), com interesses concentrados na obtenção de uma particular vantagem decorrente de uma determinada forma de prestação de serviço (Bel e Fageda, 2008b), obrigam o decisor político a ser eficiente nas suas decisões. A eficiência das suas decisões é importante porque aumenta o valor da utilidade da transação para o eleitorado. Por conseguinte, quanto mais valor ou benefícios a transação trouxer para o eleitorado (aqui se incluindo eleitores singulares e grupos de interesse), mais apoio recebe e menos custos de transação políticos tem. Nestes casos, decisões ineficientes traduzem uma perda de potencial suporte político para o decisor político (Horn, 1995).

Deste modo, por forma a planear as suas políticas e ganhar votos, os decisores políticos têm de encontrar alguma relação entre aquilo que decidem e fazem e aquilo que orienta os eleitores (Downs, 1957). Em função desta relação bilateral de interesses, a competição eleitoral encoraja os decisores políticos a lutar pelas oportunidades legislativas que podem maximizar a sua popularidade (Alesina, 1988) e aumentar o seu apoio político para ganhar eleições e manter-se no poder (Horn, 1995).

1.6 – Novo institucionalismo económico

O Novo Institucionalismo Económico introduz a teoria das instituições na vida económica, uma vez que as instituições são mecanismos capazes de minimizar a ocorrência de custos de transação nas relações humanas (North, 1992). A definição mais comumente citada é a definição avançada por Noth (1990). De acordo com este autor, as instituições são as “regras do jogo” numa sociedade, ou, dito mais formalmente, são os fatores humanamente criados que moldam a interação humana, nomeadamente a interação política, económica e social. As instituições incluem regras formais, que são explícitas, como é o caso das leis. Inclui ainda regras informais, tais como convenções e normas. De acordo com o mesmo autor, as regras formais são criadas pela política e as regras informais advêm da herança cultural (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta).

Ao longo da história, as instituições foram sendo criadas por seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza nas transações (North, 1990;1992), levando-os a comportar-se de forma socialmente racional (Caballero e Soto-oñate, 2016; Melo, 1996). As instituições definem o comportamento apropriado para grupos específicos de atores em situações específicas e sancionam aqueles que divergem do comportamento adequado (March, 1991).

Alguns autores como Alchian (1950) e Hayek (1973) apresentaram uma abordagem evolucionária das instituições. De acordo com ambos os autores, a pressão competitiva das organizações que desenvolvem regras mais eficientes elimina as organizações que desenvolvem regras menos eficientes. Greif e Kingston (2011) referem que a evolução das instituições tende a fazer sobreviver as organizações com instituições mais eficientes. Ao mesmo tempo, a evolução das instituições torna as próprias instituições cada vez mais eficientes uma vez que vão melhorando ao longo do tempo. De acordo com os mesmos autores, esta abordagem evolucionária das instituições encontra a sua expressão moderna mais proeminente na Teoria dos Custos de Transação. Dependendo dos atributos de uma transação, alguns conjuntos de regras levam a resultados mais eficientes do que outros. Diferentes regras estão associadas a diferentes custos de transação. A qualidade das regras pode aumentar ou reduzir custos de transação. Numa transação em que as regras são tão bem desenhadas que não deixam espaço para comportamentos oportunistas, os custos de transação são baixos. O conceito de custos de transação é amplamente utilizado na nova economia institucional e é geralmente usado de forma muito ampla para abranger um largo espectro de custos de transação. Dentro deste espectro figuram os custos de encontrar parceiros comerciais, os custos de negociar, elaborar contratos e de monitorizar o comportamento dos agentes contratados. Figuram ainda os custos para fazer cumprir os acordos celebrados, os custos com incumprimentos contratuais, custos com ações legais, custos envolvidos na criação, manutenção e alteração da estrutura de regras e custos de transação política.

Apesar de amplo, o conceito de custos de transação alcançou uma grande aceitação na literatura teórica sobre instituições como instrumento analítico. A utilidade do conceito de custos de transação na análise das instituições reside no facto de fornecer uma medida de eficiência institucional. Nas relações económicas, sociais e políticas, diferentes instituições darão origem a diferentes padrões de comportamento. O comportamento é realmente motivado dentro de regimes institucionais alternativos. Nenhum dos regimes institucionais alternativos irá aproximar o comportamento humano ao ideal de zero custos de transação. O problema de projetar

instituições eficientes não é fundamentalmente um problema de escolha de regras para minimizar os custos, mas antes um problema de alinhamento de incentivos adequados de forma a gerar o máximo benefício possível numa dada transação. Deste modo, a ação humana mais adequada numa transação tenderá a ser definida pela eficiência do desenho das instituições que governam essa transação (Greif e Kingston, 2011). As instituições fornecem elementos de ordem e previsibilidade (March e Olsen, 2009). Seguir as instituições tem a vantagem de tornar o comportamento mais previsível e reduzir os custos associados à incerteza das transações (Slembeck, 2003). A existência de más regras ou a incapacidade de sancionar comportamentos oportunistas elevam os custos de transação (Greif e Kingston, 2011).

Coase (1937; 1960) também estabeleceu a ligação entre instituições e custos de transação, onde concluiu que, quando os custos de transação são elevados, as instituições são importantes para incentivar comportamentos adequados e determinar a estrutura económica adequada para levar a cabo essas transações (North, 1990;1992). Quer no mercado quer na hierarquia, as transações estão sujeitas a um conjunto de instituições formais e a um conjunto de instituições informais (Zenger, Lazzarini e Poppo, 2002). As instituições são assim importantes para decisor político fazer a escolha dos modelos de governação para organizar os serviços municipais (Brown, Potoski e Slyke, 2006). Se o objetivo do decisor político for a inovação e a eficiência, a externalização dos serviços municipais para agentes externos pode ser mais desejável, na medida em que os funcionários privados operam com incentivos mais fortes, associados à remuneração e aos fins lucrativos da atividade. Se o objetivo for o de maior controlo do governo sobre a prestação de serviços, a produção interna pode ser preferida, porque os incentivos dos funcionários do governo estão normalmente mais alinhados com a missão da burocracia (Brown et al., 2006).

1.7 – Teoria da agência

Outra análise à problemática do modelo organizacional é-nos dada pela Teoria da Agência. Em si própria, a Teoria da Agência fornece uma explicação da chamada relação de agência onde uma parte da relação – o *principal* – entra numa relação com outra parte – o *agente* - na expectativa de que o agente adote as ações desejadas pelo principal (Jensen e Meckling, 1976).

Nesta relação de agência, o *principal* contrata o *agente* para prestar um determinado trabalho ou serviço. O *principal* não tem capacidade para a realizar esse trabalho ou serviço,

mas necessita dele para o seu bem-estar. Por sua vez, o *agente* tem a capacidade que falta ao *principal* e possui ainda informação que o *principal* não tem. Dois problemas se levantam nesta relação. Por um lado quer o *agente* quer o *principal* têm objetivos diferentes. Os *agentes* sentem-se motivados a prosseguir objetivos individuais que se desviam e que conflituam com os objetivos do *principal*. O *agente* ao não compartilhar os mesmos objetivos do principal não irá realizá-los adequadamente se deixado ao seu livre arbítrio, desenvolvendo um comportamento oportunista (Amagoh, 2009). Por outro lado, existe um problema de assimetria de informação entre o *principal* e o *agente*. A assimetria de informação ocorre quando o *agente* tem informações relevantes ou conhecimentos privilegiados que o *principal* não tem (Gailmard, 2012; Waterman e Meier, 1998). Essa assimetria de informação aumenta a probabilidade do *agente* se comportar de forma oportunista na sua relação com o *principal*. Como o *principal* não consegue igualar essa informação uma vez que a aquisição dessa informação acarreta custos elevados, torna-se muito difícil para o *principal* saber se o *agente* se irá comportar conforme seria esperado (Amagoh, 2009).

Quanto mais diferentes forem os objetivos do *principal* e do *agente* (Waterman e Meier, 1998), quanto mais assimétrica for a informação entre ambos e quanto mais difícil ou dispendioso for para o *principal* controlar o desempenho do *agente* (Amagoh, 2009) maior é a probabilidade do *agente* se comportar de forma oportunista, surgindo o problema de agência (Waterman e Meier, 1998) e, com ele, os custos de agência. Dito de outra forma, os custos de agência são custos de transação que surgem quando o *agente* age de maneira auto interessada e de má-fé causando prejuízo ao *principal*. Estes custos incluem todos os prejuízos causados pelo oportunismo do *agente* e todos os custos em que o *principal* incorre para implementar mecanismos para monitorizar o comportamento do *agente* de modo a assegurar que este se comportará como esperado (Amagoh, 2009).

O Problema da agência será assim determinante para decidir a estrutura económica adequada para organizar os serviços municipais. Quer a opção adote o modelo de hierarquia, quer adote a externalização para agentes externos, o problema de agência está presente em ambos. Ao perspetivar o modelo hierárquico à luz do problema da agência, Moe (2010) concluiu que a estrutura burocrática está organizada por uma cadeia complexa de relações entre *principais* e *agentes*. De acordo com Shepherd (2003) essas relações ocorrem entre eleitores e representantes políticos e entre estes e os burocratas. Na primeira relação, os eleitores são

principais e os políticos eleitos são os seus *agentes*. Na segunda relação, os políticos eleitos são *principais* e os burocratas (ou as suas agências) são os seus *agentes*.

No que respeita especificamente à segunda relação — entre políticos eleitos e os burocratas — Gailmard (2012), Shepherd (2003) e Weingast (1984) defendem que se torna difícil para os políticos controlar os burocratas. A este propósito, Gailmard (2012), Moe (2010) e Weingast (1984) justificam que a diversidade e a ambiguidade de objetivos entre políticos eleitos e burocratas constituem um grave problema que coloca os políticos numa posição de desvantagem e de difícil controlo das burocracias. Moe (2010) clarifica que muitas vezes os objetivos são conflitantes e abrem oportunidades a comportamentos de monopolização de informação e a comportamentos oportunistas por parte dos burocratas. Esta relação é ainda agravada pelo problema de definir e medir com precisão muitos dos resultados da administração pública e, daí, a dificuldade de monitorizar o desempenho dos burocratas. Portanto, nesta relação, de acordo com Gailmard (2010), os comportamentos oportunistas dos agentes constituem um problema paradigmático nas burocracias. Ou seja, os burocratas auto interessados e adversos ao comprometimento com o serviço não se esforçam para produzir o nível ou a qualidade de serviço público desejado pelos seus supervisores políticos.

O impacto do problema da agência no interior das burocracias municipais traduz o oposto àquilo que uma produção eficiente requer (Moe, 2010). Nestas circunstâncias, os decisores políticos podem assumir uma posição de fragilidade na sua relação de *principal* com as suas burocracias (*agentes*), vendo-se obrigados a incorporar todos os aumentos de custos que advêm dessa relação fragilizada (Lane, 2013).

Deste modo, a externalização dos serviços para agentes externos, afigura-se como uma estratégia capaz de fortalecer a posição dos decisores políticos (*principal*) em relação às suas burocracias (*agentes*). Com a externalização de serviços municipais para agentes externos, os decisores municipais podem desistir de planear e dirigir diretamente os agentes responsáveis pela prestação de serviços e podem passar a adquirir serviços específicos a agentes externos de acordo com um contrato celebrado entre as partes, especificando o desempenho desejado, a qualidade desejada e as quantidades necessárias (Lane, 2013).

Todavia, ao passar para um domínio externo, as operações de fornecimento de serviços municipais dificultam o seu controlo por parte dos municípios (Halmer e Hauenschild, 2014). A externalização é também muitas vezes agravada pelos altos custos que advêm da dificuldade de monitorizar as relações contratuais com agentes externos (Brown e Potoski, 2003; Halmer e

Hauenschild, 2014; Rodrigues, Tavares e Araújo, 2012; Sappington e Stiglitz, 1987; Wollmann, 2013). Essa dificuldade está muitas vezes associada à dificuldade de mensuração de alguns serviços externalizados, impossibilitando a medição dos resultados do serviço ou a monitorização das atividades associadas (Williamson, 1981). Determinados tipos de bens e serviços têm custos de transação contratual mais elevados e, por conseguinte, exigem níveis mais elevados de capacidade de gestão de contratos (Brown e Potoski, 2003a). Serviços difíceis de mensurar tornam os municípios vulneráveis aos fornecedores sem escrúpulos que podem explorar a incerteza recorrendo a comportamentos oportunistas (Brown et al., 2006).

Portanto, a externalização para agentes externos apesar de poder minimizar o problema do oportunismo vivido nas burocracias, também apresenta problemas de agência. Aumenta o potencial de seleção adversa de agentes externos para garantir os serviços, isto é, aumenta o risco dos municípios contratarem agentes externos não confiáveis que usarão de oportunismo na relação contratual, acarretando custos de transação adicionais (Lane, 2013). Ao mesmo tempo o potencial de assimetria de informação entre os municípios e os fornecedores externos pode repercutir negativamente na eficiência e nos resultados de qualidade desejados (Amagoh, 2009).

Destarte, no momento de fazer a opção pelo modelo de governação dos serviços municipais cabe ao decisor político, na qualidade de *principal*, optar pelo modelo organizacional que seja capaz de minimizar os problemas de agência. Quando os problemas de agência são reduzidos, os custos de transferência dos serviços municipais para um provedor externo são baixos e o recurso a agentes externos torna-se uma solução atraente para os municípios. Se o problema de agência demonstra ser um problema latente, será mais arriscado e ficará potencialmente mais caro transferir os serviços municipais para um provedor externo (Amagoh, 2009).

1.8 – Teoria da escolha pública

A Teoria da Escolha Pública, também chamada de teoria económica da política ou de nova economia política, começou a chamar a atenção dos estudiosos nos anos 70. A Teoria da Escolha Pública utiliza as ferramentas e os métodos de abordagem que foram desenvolvidos pela teoria económica e aplica essas ferramentas e métodos ao setor político e governamental, aos políticos e à economia pública (Buchanan, 1984; Denhardt e Denhardt, 2000; Mueller, 2003; Ostrom e Ostrom, 1999).

O Mercado e o Estado são mecanismos através dos quais a economia é organizada e tornada possível. Economicamente, em mercados organizados, os homens interagem através da troca de bens e serviços e essa interação implica ganhos mútuos, ou seja, o indivíduo entra numa relação de troca quando consegue promover o seu próprio interesse, fornecendo algum produto ou serviço que é também de interesse direto para o indivíduo do outro lado da transação. No governo a ação política ou coletiva é praticamente igual (Buchanan e Tullock, 1962). No processo político cada escolha coletiva resulta das preferências dos agentes envolvidos na escolha e das regras e procedimentos que permitem passar de preferências diversas de cada indivíduo para uma única escolha coletiva (Pereira, 1997).

À semelhança da teoria económica, a análise da Teoria da Escolha Pública relacionou o comportamento dos indivíduos no governo (nos seus vários papéis, desde eleitores, candidatos, representantes eleitos, líderes, membros dos partidos políticos e burocratas) com os resultados observáveis das suas escolhas e das suas ações (Buchanan, 1984; Denhardt e Denhardt, 2000; Mueller, 2003; Ostrom e Ostrom, 1999).

Essa avaliação assumiu a extrema racionalidade dos agentes envolvidos nas escolhas e nas ações que desencadeiam (Buchanan e Tullock, 1962). Os indivíduos são instrumentalmente racionais, ou seja, são capazes de escolher ações apropriadas para os objetivos que pretendem alcançar (Pereira, 1997). Em particular, essa avaliação concluiu que os políticos e os burocratas, são agentes de importância crítica para a implementação de políticas públicas. Contudo, em vez de se guiarem pelo interesse público e pelo bem comum, são seres egoístas que buscam proteger os seus próprios interesses pessoais, maximizando o poder e a utilidade individual das suas ações (Buchanan e Tullock, 1962; Pereira, 1997).

Por um lado, os políticos procuram obter votos, na medida em querem ser eleitos ou reeleitos, e os partidos a que pertencem são coligações voluntárias de políticos organizados com o objetivo de ganhar eleições (Buchanan e Tullock, 1962). Os eleitores elegem os representantes políticos. Os políticos são eleitos para decidir as políticas públicas e selecionar políticas alternativas para colocar em ação.

Por outro lado, os burocratas são pessoas que ocupam posições nas burocracias, recrutados e empregados pelos governos para implementar essas políticas (Buchanan, 1984; Rogger, 2014). Os burocratas possuem um forte interesse em expandir o tamanho e os objetivos do setor governamental a que pertencem, sendo o tamanho dos seus orçamentos um fator de motivação individual. Os burocratas não têm interesse pessoal em poupar dinheiro. Pelo

contrário, têm todo o incentivo para inventar novas atividades e programas sociais (Butler, 2012). Além disso, os burocratas possuem mais e melhor informação sobre os custos associados aos serviços que prestam (Niskanen, 1991), não tendo quaisquer incentivos para revelar aos políticos os verdadeiros custos funcionais associados aos serviços a que estão afetos (Greiling, 2006).

Como existem limites de controlo por parte do corpo legislativo sobre os poderes discricionários das burocracias (Buchanan, 1984), esta assimetria de informação sobre a sua própria função permite aos burocratas usar a estratégia da agregação para proteger os seus setores e maximizar os orçamentos sectoriais (Butler, 2012). Esta maximização dos orçamentos sectoriais pelos burocratas reflete uma aproximação àquele que é o objetivo de obtenção de lucro no setor privado (Greiling, 2006) e constitui um forte mecanismo impulsionador para tudo quanto normalmente acompanha um orçamento grande e crescente como é, por exemplo, a obtenção de mais estatuto, mais segurança (Butler, 2012) e mais poder público (Warner e Bel, 2008).

Como é difícil saber o quanto produzir de um bem ou serviço para a comunidade, o principal *input* que os políticos têm é a informação disponibilizada pelos burocratas. Naturalmente os burocratas pedem sempre para produzir mais bens e serviços (Butler, 2012). Com este comportamento, burocratas e políticos acabam por monopolizar a prestação de serviços públicos (Wassenaar et al., 2013) e auferir de poder e prestígio (Keraudren e Mierlo, 1998). O resultado final acaba por ser uma produção de serviços em excesso e a ineficiência dos mesmos, provocada pelos custos elevados que isso implica (Boyne, 1998; Keraudren e Mierlo, 1998). Aqui, relevam, nomeadamente, os custos incorridos pela expansão das atividades públicas das burocracias para além do necessário e da conseqüente contratação excessiva de funcionários públicos para as garantir (Lane, 2013). Por conseguinte, políticos e burocratas fazem crescer desmesuradamente o aparelho do Estado (Jooste, 2008; Niskanen, 1991).

Ao utilizar esta abordagem, a Teoria da Escolha Pública veio demonstrar os fracassos do governo em matéria de tomada de decisão (Pereira, 1997). Contrariamente à visão tradicional de que a intervenção do governo no mercado era necessária para corrigir as falhas do mercado e melhorar o bem-estar social, a abordagem da Teoria da Escolha Pública veio demonstrar que o governo também falha. O poder monopolista do governo e o poder das decisões públicas geram uma série de externalidades (Buchanan e Tullock, 1962). Ou seja, o funcionamento do processo político ordinário, independentemente das regras e instituições de decisão existentes, impõe

resultados indesejados. A tomada de decisões governamentais e a implementação governamental das decisões falham e essas falhas provocam perdas (Buchanan, 1999).

O sistema de incentivos do setor público tradicional não promove um efetivo bom desempenho, uma vez que os burocratas e os decisores políticos não são incentivados a controlar custos. Ambos possuem uma falta de consciência de custos por causa de uma deficiente associação que fazem entre custos e resultados (Larbi, 2003).

De modo a suplantar a ineficiência dos serviços públicos monopolizados pelo autointeresse dos atores políticos e dos burocratas, a Teoria da Escolha Pública defende a externalização dos serviços públicos para o mercado (Niskanen, 1991; Wassenaar et al., 2013) recorrendo ao setor privado no todo ou em parte (Torres e Pina, 2002).

O mercado surge aos olhos da Teoria da Escolha Pública como a alternativa ideal para organizar os serviços públicos (Wassenaar et al., 2013). A competitividade do mercado é apontada como a chave para reduzir custos, nomeadamente porque fomenta a concorrência entre agentes externos, permite aos utentes a escolha de provedores alternativos, fomenta a criação de padrões mais elevados de qualidade dos serviços e torna os serviços mais sensíveis aos desejos dos utentes (Hood, 1991; Mongkol, 2011; Osborne, 2006).

Deste modo, ao prescrever o mercado para organizar os serviços públicos de forma a suplantar a ineficiência do governo, a Teoria da Escolha Pública apresenta uma abordagem cética em relação à capacidade dos decisores políticos para formularem políticas públicas eficientes. É provavelmente a teoria que demonstra mais desconfiança na capacidade dos mecanismos políticos de decisão, defendendo a superioridade das decisões tomadas pelo mercado face às decisões tomadas pelos políticos e pela burocracia (Souza, 2006).

1.9 – Sistema de crenças ideológico-partidárias

O estilo da maioria dos discursos políticos passa a ideia de que as decisões políticas são inclusivas, os processos de decisão utilizados são racionais e as soluções são baseadas em pesquisas ou no conhecimento (Sutton, 1999). Contudo, as decisões nem sempre seguem um procedimento racional (Kørnøv e Thissen, 2000). As decisões políticas não são, de facto, apenas uma busca racional (Sutton, 1999).

Os decisores podem seguir uma lógica ideológica na tomada de decisão (Beyer, Dunbar e Meyer, 1988). Dentro do pouco consenso existente na literatura quanto à definição de ideologia, há uma definição que se assume politicamente e epistemologicamente mais neutra.

De acordo com essa definição, as ideologias são um sistema de ideias e crenças socialmente compartilhadas por um grupo (Dijk, 2001, 2006; Eagleton, 1991; Steger e James, 2013). Essas crenças podem ser sobre o mundo, sobre a natureza humana, sobre a moralidade, a sociedade e a política (Alcock, Daly e Griggs, 2008). O comunismo e o anticomunismo, o socialismo e o liberalismo, o feminismo e o sexismo, o racismo e o antirracismo, o pacifismo e o militarismo são alguns exemplos de ideologias generalizadas (Dijk, 2006).

Portanto, é típico das ideologias estabelecidas que elas não são apenas criadas por indivíduos. Elas são formadas, compartilhadas, proclamadas e desenvolvidas ativamente por grupos (Slembeck, 2003). Normativamente definem como as coisas devem ser. Incluem preferências sobre como o mundo deve funcionar e quais os resultados desejáveis (Slembeck, 2003). Tendem a ser orientadoras da ação, na medida em que influenciam e fornecem justificção para determinados comportamentos (Alcock et al., 2008; Bromley, 1990). Facilitam algumas ações e inibem outras (Beyer, Dunbar e Meyer, 1988).

As ideologias mais frequentemente consideradas são as ideologias políticas (Hillinger, 2006). No espectro político, a ideologia torna os atores e grupos políticos identificáveis (Slembeck, 2003). A identificação ideológica é uma predisposição duradoura e simbólica que desempenha um papel importante na formação da atitude política (Rudolph e Evans, 2005).

Numa democracia, a ideologia fornece orientações no mercado político de ideias, pontos de vista e interesses. Ao fornecer uma visão mais ou menos coerente do mundo, a ideologia serve várias funções para o grupo ou partido. Fornece significado e atribui valor à realidade socioeconômica. Fornece uma definição de realidade do sistema, foca a percepção, dirige a análise e interpreta a tendência. Promove a coesão social e a identidade de grupo ao fornecer uma estrutura de pensamento e de comportamento. Padroniza e rotina respostas comportamentais gera e resolve conflitos e é uma arma na luta pelo poder. Assim, a ideologia ajuda a legitimar um sistema e uma estrutura de poder, de *status* e de privilégio (Slembeck, 2003).

As ideologias políticas têm um peso substancial nas decisões políticas (Slembeck, 2003). Existem várias ideologias políticas, mas para muitos propósitos provou-se útil classificá-las ao longo do espectro político como ideologias de esquerda e de direita. Ao prosseguirem crenças diferentes, as ideologias de esquerda e de direita serão também passíveis de influenciar de forma diferente as decisões de organização dos serviços públicos (Hillinger, 2006).

De um modo geral, as ideologias de esquerda e os partidos políticos que propagam essas ideologias perseguem ativamente políticas redistributivas e igualitárias (Hillinger, 2006). Partidos de espectro político de esquerda estão mais associados a interesses de produção pública (Bel e Fageda, 2008b) e, portanto, menos propensos a externalizar serviços (Wassenaar et al., 2013). Os governos de esquerda podem mesmo sofrer penalizações eleitorais com as iniciativas de externalização uma vez que vão contra a ideologia defendida (Sundell e Lapuente, 2012:469).

Já as ideologias de direita enfatizam a importância da liberdade individual, de um governo pequeno e da eficiência dos mercados (Hillinger, 2006). Partidos de espectro político de direita possuem uma forte opinião a favor da divisão de papéis entre os setores público e privado, ou seja, defendem a externalização dos serviços municipais, a menos que o mercado seja incapaz de fornecer o serviço em um nível adequado (Wassenaar et al., 2013). Na luta por oportunidades legislativas e em circunstâncias de elevada competitividade política onde todos os votos são importantes, os governos de centro-direita externalizam mais serviços para agentes privados, na medida em que, a perda de um único assento na assembleia traduz a perda de poder. Nestes casos, a externalização é usada como uma estratégia para reter o poder "*comprando*" o apoio eleitoral de certos círculos eleitorais (Sundell e Lapuente, 2012:469).

Neste comportamento dos governos de direita e de esquerda presidem sobretudo razões ideológicas associadas a razões estratégicas de curto prazo (Sundell e Lapuente, 2012).

A par das ideologias, os decisores políticos também possuem crenças pessoais, que estruturam os seus próprios modelos mentais (Denzau e North, 1994; Dijk, 2001; North, 1992). Os modelos mentais são tidos como outra interface cognitiva (Dijk, 2001) que afetam tanto o raciocínio como o comportamento dos decisores (Magzan, 2012). Ou seja, diferentemente das ideologias que são compartilhadas por grupos, os modelos mentais constituem a memória pessoal, de pessoas singulares (Dijk, 2001; 2006). São as representações internas que os sistemas cognitivos individuais criam e que confere às pessoas um posicionamento interpretativo sobre o seu ambiente e que também influenciam a tomada de decisão (Denzau e North, 1994; Dijk, 2001; North, 1992).

Por um lado, os modelos mentais derivam culturalmente. Por outro lado, são adquiridos através de diferentes experiências de vida em ambientes particulares (Magzan, 2012; North, 1992). Consequentemente há uma variação imensa nos modelos mentais e, por conseguinte, percepções diferentes do mundo e do modo como funciona (North, 1992).

Várias pesquisas realizadas na área da psicologia demonstraram que os modelos mentais influenciam a percepção, o processamento de informações, a resolução de problemas, o julgamento, a aprendizagem e a tomada de decisão. Da mesma forma, pesquisas realizadas na área da gestão forneceram evidências extensivas que os modelos mentais de gestão são heterogêneos e influenciam as escolhas estratégicas dos decisores (Gary e Wood, 2011).

Portanto, os decisores possuem sistemas de crenças partilhadas que estruturam ideologias ou modelos mentais partilhados (Denzau e North, 1994). Possuem igualmente crenças e opiniões pessoais que estruturam modelos mentais singulares. Nesta ambivalência de interfaces cognitivas, as ideologias podem influenciar as estruturas e os conteúdos dos modelos mentais que as pessoas constroem. Mas esta influência ideológica sobre os modelos mentais não é puramente automática. As pessoas não dependem inteiramente das suas ideologias e podem interpretar o seu quotidiano com base em experiências pessoais anteriores. Isso significa que, ao nível das suas experiências pessoais, os decisores podem ser confrontados com conflitos ideológicos e alguma confusão (Dijk, 2006).

As representações mentais de um indivíduo que advêm das experiências de vida podem criar opiniões ou desenvolver uma perspectiva individual que nem sempre é compatível com as várias ideologias que partilha. Do mesmo modo, dentro de um mesmo grupo ideológico podem existir subgrupos com variantes da ideologia geral e podem ainda existir membros individuais desse grupo com opiniões individuais divergentes sobre certas questões (Dijk, 2006).

CAPÍTULO II

MODELO DE ANÁLISE

PARTE I

EXPLICITAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE

Recuperando o enfoque da investigação, rememora-se que a problemática gizada visa analisar a dinâmica de mudança dos modelos de organização dos serviços municipais em Portugal com o objetivo de melhor conhecer e contribuir para a definição de fatores que podem explicar as opções dos decisores políticos pela escolha da remunicipalização ou da externalização para organizar os serviços municipais em modelos de governação estruturalmente diferentes.

A partir da problemática de estudo deduziu-se uma questão central de partida, norteadora de toda a investigação, nomeadamente:

- a) Em que medida os custos de transação determinam a mudança do modelo de governação na organização dos serviços municipais?

O alcance de uma resposta cientificamente válida implica a prossecução de um conjunto de objetivos fundamentais, designadamente:

- a) Verificar se a lógica de eficiência económica está presente na organização dos serviços municipais;
- b) Aferir se a organização dos serviços municipais responde a uma lógica de maximização de votos;
- c) Analisar a importância do sistema ideológico-partidário na organização dos serviços municipais;
- d) Determinar as diferenças nos movimentos de externalização e de remunicipalização de serviços municipais.

O capítulo que agora se apresenta descreve o modelo de análise concebido para alcançar uma resposta que solucione a questão de partida. O modelo de análise começa por apresentar a escolha das lentes teóricas selecionadas da literatura a partir das quais o problema de investigação será estudado. Culmina depois com um conjunto de hipóteses de pesquisa que antecipam respostas provisórias à questão de partida.

2.1 – Lentes teóricas mobilizadas

Cada uma das abordagens teóricas apresentadas na revisão da literatura no capítulo anterior foi ponderada por forma a selecionar aquela ou aquelas que melhor pudessem sustentar a construção de um modelo de análise capaz de suportar a operacionalização do estudo em função da finalidade da investigação.

Desse exercício analítico concluiu-se que a abordagem teórica apresentada pela Nova Gestão Pública não sendo uma teoria em si mesma, mas antes uma aglutinação de ideias de negócio e de princípios teóricos derivados de várias teorias, não fornece uma base teórica adequada para sustentar a construção de um modelo de análise ajustado à finalidade da investigação.

Concluiu-se igualmente que a Teoria da Escolha Pública ao avaliar o setor público sob uma perspetiva económica, vem enfatizar as falhas do governo originadas pelo autointeresse dos agentes políticos e dos burocratas, verificáveis nas escolhas e nas ações que ambos tomam e implementam. Esta génese teórica não satisfaz adequadamente a construção de um modelo de análise que se quer focar nos fatores económicos e políticos capazes de influenciar a mudança dos modelos de organização dos serviços municipais.

Concluiu-se ainda que o Novo Institucionalismo Económico ao sustentar uma perspetiva teórica abrangente que enfatiza a importância da existência de regras e incentivos eficientes para orientar comportamentos e reduzir a incerteza nas transações também não satisfaz adequadamente a construção de um modelo de análise adequado à concretização da finalidade de investigação, porquanto, apenas permitiria um enfoque de estudo orientado para o papel das instituições, que não é aquilo que a investigação pretende.

Por último, a Teoria da Agência tem também um objeto teórico muito confinado à relação entre Principal e Agente e aos comportamentos oportunistas praticados pelo Agente nessa relação. Este confinamento do objeto teórico é também demasiado restritivo para a construção do modelo de análise que se ajuste à finalidade da investigação.

Assim, afastadas estas abordagens teóricas, restou a Teoria dos Custos de Transação, na sua dimensão económica e na sua dimensão política e ainda o sistema de crenças e valores ideológicos. Estas duas perspetivas teóricas são aquelas que melhor satisfazem o designio da investigação para estimar em que medida os custos de transação (económicos e políticos) produzem efeitos na decisão de mudança de modelo de governação para organizar os serviços municipais.

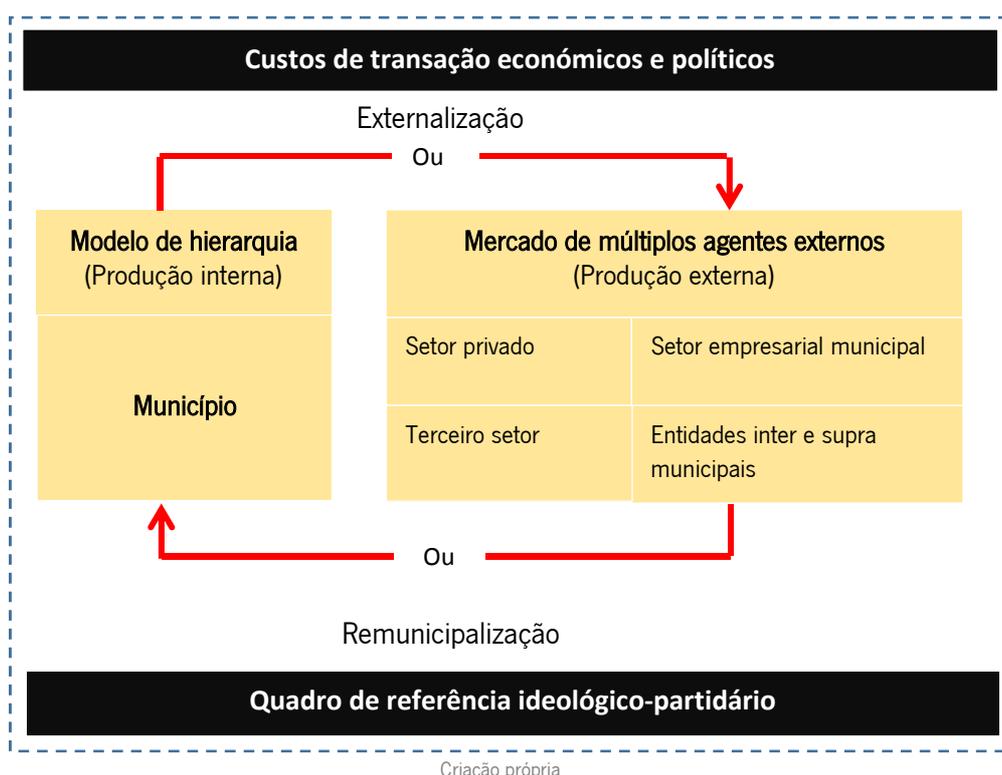
O uso da Teoria dos Custos de Transação (económicos e políticos) justifica-se no sentido de que permite operacionalizar um modelo teórico adequado para explorar os critérios racionais de índole económica e de índole política usados pelo decisor político na sua decisão. Por conseguinte, ao usar este modelo teórico espera-se que os decisores políticos, sendo agentes racionais nas suas decisões de escolha, meçam as alternativas e façam a sua escolha em função dos custos e dos proveitos de cada uma. Desta forma, assentam a sua avaliação em considerações económicas e considerações políticas, escolhendo a alternativa que melhor minimize os custos de transação económicos e/ou políticos. Nas palavras de Horn (1995), a abordagem dos custos de transação sugere que o decisor político escolhe os arranjos administrativos que melhor se adequam aos problemas de transação que enfrenta. Mais precisamente, o decisor político escolhe, entre as alternativas disponíveis, o arranjo institucional que minimiza a soma dos custos de transação. Este é um dos problemas mais comuns enfrentado pelo decisor político.

Por outro lado, o uso da abordagem teórica que enfatiza o sistema de crenças e valores ideológico-partidários do decisor político justifica-se no sentido de que permite operacionalizar um modelo teórico adequado para explorar alguns dos critérios de decisão política de natureza mais subjetiva que o decisor político pode utilizar na sua decisão de escolha. Ao recorrer a este modelo teórico quis-se introduzir uma dimensão de análise complementar ao modelo racional. Ou seja, admitindo que as decisões nem sempre obedecem a critérios tipicamente racionais (Kørnøv e Thissen, 2000) crê-se que as decisões de opção do modelo de organização dos serviços municipais sejam antes, ou também, assentes em critérios mais subjetivos, ou seja, em critérios ligados ao quadro de referência ideológico-partidário do decisor político. Em teoria admite-se que o uso da racionalidade económica e política não é o único critério para a tomada de decisão e visa, em complementaridade, explorar critérios subjetivos do sistema de crenças ideológicas partidárias do decisor político que podem contribuir, quiçá justificar, as suas opções de mudança de modelo de governação na organização dos serviços municipais. Embora incorporando uma natureza mais subjetiva do que racional, o sistema de crenças ideológico-partidárias do decisor político não deixa de ter, também, uma leitura iminentemente política.

A figura seguinte traduz o esquema do modelo de análise. Ao centro figura a dinâmica de mudança dos modelos de governação dos serviços municipais. Essa dinâmica de mudança depende da opção do decisor político. Por meio da externalização o decisor político organiza os serviços municipais recorrendo a agentes externos. Por meio da remunicipalização o decisor

político faz regressar à estrutura do município os serviços externalizados e volta a reorganizá-los num modelo de hierarquia. Em torno desta dinâmica de mudança nos modelos de governação figuram as duas lentes teóricas seleccionadas (Teoria dos Custos de Transação na sua dimensão económica e política e o sistema de crenças ideológico-partidárias do decisor político) para operacionalizar a investigação formulada nesta tese.

Ilustração 7 - Modelo de análise esquematizado



Em função das duas abordagens teóricas seleccionadas formulou-se um conjunto de hipóteses de pesquisa deduzidas a partir de cada uma. Essas hipóteses traduzem as expectativas da investigação relativamente ao comportamento dos decisores políticos na sua opção de mudança de modelo de governação para organizar os serviços municipais e incorporam argumentos assentes em fatores económicos, políticos e ideológico-partidários. Por outras palavras, as hipóteses adiante deduzidas constituem as respostas provisórias à questão de partida. Vejamos:

2.2 – Hipóteses de investigação

2.2.1 – Fatores económicos

A decisão enfrentada pelos municípios entre organizar os serviços municipais num modelo de hierarquia ou externalizá-los para agentes externos é complexa. Toda uma série de considerações deve ser ponderada pelos decisores políticos. Em resposta ao problema de escolha do decisor político, a maioria dos estudos centrou-se na comparação dos custos de transação entre a produção interna e a produção externa (Ko, 2013). Coase (1937) mostrou que os custos das transações determinam frequentemente a forma de organizar a atividade económica. De acordo com este autor, a forma de organizar a atividade económica pode alternar entre o modelo de mercado e o modelo da firma/hierarquia, consoante aquele que melhor minimize a soma dos custos de transação com os custos de produção. Williamson (1979, 1981, 1989, 1999) também aprofundou estes dois modelos de governação e reforçou a ideia de que ambos os modelos, diferentes um do outro, podem, cada um à sua maneira, em condições específicas, minimizar os custos de transação e maximizar a eficiência das transações.

A demais literatura revista suporta que, numa apreciação dos custos de transação para decidir entre a organização dos serviços municipais num modelo de hierarquia ou externalizá-los para agentes externos, os decisores políticos devem considerar a natureza dos bens e dos serviços (Brown e Potoski, 2003a; Feiock et al., 2007; Fozzard, 2001). Os benefícios e o impacto que o modelo de organização de serviços pode trazer dependem da natureza dos bens e serviços (O'Flynn e Alford, 2012). Os bens e serviços que reúnem atributos de exclusão e rivalidade têm grande potencial para se tornarem competitivos e mais eficientes se forem externalizados, baixando custos de produção e os custos para os munícipes que deles usufruem, sendo por isso aconselhável a sua organização no mercado. Já os bens e serviços com atributos de não-exclusão e de não-rivalidade podem acarretar custos de transação elevados se forem organizados no mercado, sendo aconselhável a sua produção interna, uma vez que o mercado falhará na sua prestação e acarretará elevados custos de transação para os municípios até que essas falhas sejam solucionadas (Ostrom e Ostrom, 1999).

A par das considerações anteriores, a escala ou dimensão de produção interna dos municípios é também outra consideração a ter em conta na avaliação dos custos de transação e, também, dos custos de produção. Se a dimensão da procura dos serviços municipais permitir aos municípios obter uma certa escala ou dimensão de produção interna que lhes permita obter economias de escala, a produção interna pode apresentar custos de produção e custos de

transação mais baixos (Coffey e Drolet, 1993; Stigler, 1951). À semelhança dos lucros que as organizações privadas podem obter com economias de escala, essas vantagens também podem ser válidas para os municípios (Bel e Warner, 2015; Warner e Hebdon, 2001), já que, muitos bens públicos prestados possuem um conjunto significativo de custos fixos e, por isso, a exploração de economias de escala pode ser bem-sucedida em municípios com uma certa dimensão de procura (Bel e Fageda, 2006). Aumentos na procura geram aumentos na produção e por cada unidade adicional produzida o município é capaz de reduzir custos de produção aumentando a sua eficiência técnica. Por conseguinte, ao ter capacidade própria de produção, a independência do município em relação a agentes externos confere-lhe imunidade para não se envolver em acordos de externalização de serviços para agentes externos. Ao passar à margem de ter que recorrer a agentes externos, os municípios com dimensão de produção reduzem os custos de transação. Beneficiam da eficiência da agência, na medida em que reduzem o risco de se envolverem na seleção adversa de agentes externos e reduzem o risco de incorrer em custos com os comportamentos oportunistas desses agentes. O mesmo já não acontece com os municípios de pequenas dimensões. Os municípios com pouca dimensão de procura de bens e serviços constituem um problema (Bel e Warner, 2015). Ao produzir internamente, a escala de produção fica limitada pelo tamanho da sua jurisdição (Ferris e Graddy, 1989). Ao não conseguir agregar procura suficiente não são capazes de gerar economias de escala e ficam dependentes dos agentes externos para se tornarem mais custo-eficientes (Bel e Fageda, 2008a). Nestes casos, do ponto de vista dos custos de produção, a externalização pode ser uma alternativa mais económica para uma pequena unidade de governo que não consegue tirar proveito de economias de escala (Ni e Bretschneider, 2005). A produção de serviços por agentes externos tem a valência de conseguir separar a decisão da escala de produção das limitações de tamanho da jurisdição (Ferris e Graddy, 1989). Como um provedor externo não está sujeito às limitações jurisdicionais dos municípios e pode prestar serviços em vários municípios, a externalização de serviços pode ser uma ferramenta útil para a agregação de operações de forma mais eficiente (Ferris e Graddy, 1986; Bel e Fageda, 2008b). Contudo ao recorrer a agentes externos, os municípios tornam-se dependentes desses provedores e da capacidade que eles têm para agregar procura que os municípios pequenos não conseguem. Essa dependência fica vinculada por acordos e relações contratuais. Por essa razão, os municípios que contratualizam a prestação de serviços a agentes externos enfrentam o desafio de identificar e adotar mecanismos apropriados para coordenar, orientar e controlar as atividades dos diferentes tipos

de provedores privados (Peda, Argento e Grossi, 2013) sobretudo, o seu desempenho e a qualidade dos serviços por eles prestados (Brown et al., 2006). Uma má negociação e uma deficiente monitorização dos serviços externalizados potenciam custos de transação elevados.

Portanto, a natureza dos bens e serviços prestados pelos municípios e a escala de produção de cada município são elementos críticos capazes de produzir impacto considerável na apreciação dos custos de transação económicos. E, de acordo com a Teoria dos Custos de Transação económicos, o modelo de organização de serviços municipais mais adequado será aquele que é capaz de minimizar os custos de transação, admitindo tudo o resto constante (*ceteris paribus*). De acordo com este princípio, os municípios devem comparar cuidadosamente os custos e os benefícios de organizar a produção de um serviço fora dos municípios com os custos e os benefícios de o organizar internamente num modelo de hierarquia (Pouder, 1996). Assim, a escolha do modelo que melhor minimizar os custos de transação e maximizar a eficiência técnica dos serviços, traduz a decisão economicamente mais racional.

Deste modo, tendo escala suficiente de procura de bens e serviços, ao organizar serviços através do modelo de hierarquia os municípios podem melhorar não só a eficiência técnica, mas também a eficiência da agência, conseguindo economizar ao balancear a eficiência técnica com a eficiência da agência. Por outro lado, conforme prescreve Ostrom e Ostrom (1999) organizando os serviços municipais com atributos de bem privado no mercado e os serviços municipais com atributos de bem público num modelo de hierarquia, os municípios evitam custos de transação elevados.

Ao decidir seguindo a prescrição de Ostrom e Ostrom (1999) quanto à organização dos serviços de acordo com a sua natureza e/ou ao decidir com base na escala de produção do município, o decisor político usa uma racionalidade económica. Aqui o modelo de hierarquia pode ser a solução ideal para organizar os serviços municipais quando os custos de transação económicos num e noutro caso se mostram elevados. Por conseguinte, seguindo esta lógica racional, formula-se uma primeira hipótese de investigação:

H₁ – Custos de transação económicos elevados favorecem a organização dos serviços municipais num modelo de hierarquia.

2.2.2 – Fatores políticos

No setor municipal a racionalidade do decisor político não será necessariamente só económica. Poderá ser igualmente política. Neste caso, o modelo de organização mais adequado poderá ser outro. Será aquele que é capaz de minimizar os custos de transação políticos e maximizar a eficiência política do decisor político através da captura de apoio eleitoral para uma reeleição.

Nas palavras de Horn (1995), a competição eleitoral força os decisores políticos a procurar a maximização do seu apoio político a partir das suas decisões. Num estudo realizado por Sundell e Lapuente (2012), estes autores concluíram que, em ambientes políticos altamente competitivos, os agentes decisores escolhem o modelo de organizar os serviços numa lógica estratégica de obtenção de poder.

Por causa da natureza aberta dos municípios, os decisores políticos enfrentam pressões de vários tipos de interesse, muitas vezes manifestados por meio de grupos de interesse organizados (González-gómez et al., 2012; Nicholson-Crotty; Nicholson-Crotty, 2011; Sutton, 1999). Por conseguinte, os políticos podem ser movidos por um desejo de conquistar o apoio de grupos de interesse-chave e aceder aos desejos deste grupo (Bel e Fageda, 2007) para obter benefícios eleitorais.

Os decisores políticos são agentes maximizadores de apoio político e os eleitores singulares ou organizados em grupos de interesse são maximizadores de benefícios públicos. Na relação de interesse que se estabelece entre uns e outros, será expectável que os decisores políticos procurem ser politicamente eficientes na escolha do modelo de organizar os serviços municipais. Conforme refere Horn (1995), a magnitude do apoio eleitoral conferido ao decisor político depende da quantidade de decisões políticas implementadas e do valor que essas decisões apresentam para os interesses do eleitorado. Logo, ao ajustarem os interesses políticos aos interesses do eleitorado, os decisores políticos aumentam o valor da sua decisão para o eleitorado e, por conseguinte, aumentam o apoio eleitoral.

Decisores políticos que sejam politicamente mais motivados do que outros podem colocar uma ênfase política em tudo, sobretudo em todos os aspetos económicos, financeiros e sociais que se relacionem diretamente com a gestão do município e que produzam impacto na comunidade local. Nestes casos, a leitura política que o decisor político retirará desses aspetos terá um impacto reforçado nas suas decisões. Aqui subjaz a lógica de que, quanto maiores forem os custos de transação políticos de uma decisão, maior será a probabilidade do decisor

afetar a sua base eleitoral e poder vir a perder votos. Os custos de transação política serão assim tanto mais elevados quanto maior for a probabilidade do decisor político vir a perder as próximas eleições. Aliás, o maior custo de transação político que os decisores políticos podem ter é justamente a perda de votos.

Considerando que a uma das principais motivações que orientam os decisores políticos nas suas decisões é o facto de procurarem obter sucesso e vencer as eleições para assumir o controlo dos municípios (Bel e Fageda, 2010; Carr e Feiock, 2004), é expectável que o decisor político escolha o modelo de organizar serviços municipais que lhe permita minimizar custos de transação políticos e maximizar a sua eficiência política.

Conforme refere Levin e Tadelis (2010), os decisores politicamente mais motivados e mais sensíveis à qualidade dos serviços podem dar menos importância às questões associadas aos custos económicos da prestação dos serviços. Em alternativa, podem dar maior importância aos benefícios políticos proporcionados pelo fornecimento direto, pelos municípios, de determinados serviços, em determinadas condições ou de uma certa maneira. É exemplo disso a intenção de chamar a si próprio o controlo dos serviços municipais para fornecer diretamente um serviço com qualidade superior aos municípios ou satisfazer as exigências de um determinado grupo de pressão.

Naturalmente este tipo de decisão dá maior ênfase à organização dos serviços municipais num modelo de hierarquia e menos ênfase às iniciativas de externalização de serviços para agentes externos. Ao decidir nesta base de raciocínio, o decisor político usará uma racionalidade política. Aqui o modelo de hierarquia pode ser a solução ideal para organizar os serviços municipais quando os custos de transação políticos se afiguram elevados. De acordo com este pressuposto, formula-se uma segunda hipótese de investigação:

H₂ – Custos de transação políticos elevados favorecem a organização dos serviços municipais num modelo de hierarquia.

2.2.3 – Fatores ideológico-partidários

Sucedem ainda que o decisor político pode não ser só movido por uma racionalidade económica e/ou por uma racionalidade política. Pode antes, ou também, ser movido por uma lógica de decisão mais subjetiva, assente no seu quadro de referência ideológico-partidário.

O quadro de referência ideológico-partidário dos decisores políticos fazem-nos preferir determinadas políticas em detrimento de outras (Bel e Fageda, 2008b; González-gómez et al.,

2012). Ao constituírem modelos mentais partilhados (Denzau e North, 1994; Slembeck, 2003), as ideologias normalmente têm a faculdade de limitar o conjunto de comportamentos compatíveis com cada tipo de ideologia. Assim, para um político que é conhecido por representar alguma ideologia, é difícil mudar radicalmente o comportamento ou implementar uma política que não seja compatível com essa ideologia sem perder credibilidade e comprometer a reeleição. Portanto, a existência de ideologias tende a tornar o comportamento dos decisores políticos mais previsíveis. Nesta visão, considerando a lealdade a uma ideologia partidária (Bel e Fageda, 2007), esta servirá como um dispositivo auto vinculativo que permitirá aos decisores políticos comprometer-se com algumas regras ou programas de políticas públicas (Slembeck, 2003).

Portanto, quando as ideologias mudam, as políticas mudam (Alcock et al., 2008). Existem casos onde serviços de abastecimento de água que tinham sido externalizados foram sujeitos a processos de remunicipalização imediatamente a seguir à eleição de um governo de esquerda (Gunawansa e Bhullar, 2013). Foi o caso da França e da Itália (Leiren, 2015). Os governos de esquerda procuraram desfazer a externalização efetuada pelos seus antecessores de direita, recorrendo à caducidade dos contratos de concessão (Wollmann, 2012a, 2013).

Com efeito, existem vários autores que defendem que os partidos de espectro político centro-direita estão associados a valores ideológicos de propriedade privada (Bel e Fageda, 2008b; Pallesen, 2004), ou seja, estão associados a ideias de externalização de serviços, pois acreditam nas vantagens da competição entre agentes externos. Contrariamente, os partidos de espectro político de esquerda estão usualmente ligados a valores coletivos (Bel e Fageda, 2008b), ou seja, ligados à produção pública.

De acordo com esta visão sobre o efeito do sistema de crenças ideológico-partidárias do decisor político na tomada de decisão, formula-se uma terceira e última hipótese de investigação:

H₃ – Executivos de centro-direita favorecem a organização dos serviços municipais por meio da sua externalização.

Estas três hipóteses de investigação traduzem as soluções provisórias ou tentadas para responder à questão de partida, cuja confrontação empírica será realizada mais adiante, após análise dos resultados obtidos.

CAPÍTULO III

CONTEXTO DO ESTUDO

PARTE I

PORTUGAL E A REFORMA BUROCRÁTICA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Estabelecido o modelo de análise no capítulo anterior segue-se agora a explicitação do contexto do estudo onde incide a investigação. Portugal assume o contexto de estudo selecionado. Trata-se de um país onde o percurso de reforma dos serviços públicos seguiu, em grande medida, um percurso idêntico ao de outros países da OCDE (Araújo, 2005). As secções seguintes começam por apresentar uma visão supramunicipal das reformas operadas em Portugal que estiveram na génese da reorganização supramunicipal dos serviços públicos e depois apresentam as implicações diretas que essas reformas provocaram na reorganização dos serviços ao nível municipal.

3.1 – Efeitos da reforma na reorganização supramunicipal

O conjunto de doutrinas proclamadas pelo movimento da Nova Gestão Pública dominou a agenda da reforma burocrática em muitos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (Hood, 1991). De acordo com o quadro infra, Portugal figura no grupo de países que conferiu uma média adesão aos ideais de reforma prescritos pelos ideais da Nova Gestão Pública.

Tabela 3 - Grau de adesão de Portugal à Nova Gestão Pública

Enfase de adesão à NGP	Países
Alta adesão	Suécia, Austrália, Canada, UK; Nova Zelândia
Média adesão	França; Áustria; Dinamarca; Finlândia; Itália, Noruega; <u>Portugal</u> ; USA
Baixa adesão	Espanha; Grécia; Alemanha; Suíça; Japão; Turquia

Fonte: Adaptado de Hood (1995)

De acordo com Araújo (2005), até à década de 80, apesar da reforma administrativa constar da agenda política dos governos portugueses, as mudanças de modernização foram muito pontuais. Só a partir da década de 80 é que a estratégia de reforma em Portugal assumiu uma orientação de mudança centrada no modelo gestor. Para o efeito foi determinante a influência do movimento de reforma iniciado em vários países da OCDE, o comprometimento

político ao mais alto nível com a mudança e o papel desempenhado pela estrutura de missão criada para a dinamização da reforma administrativa - o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA).

Refere ainda o mesmo autor que a primeiras preocupações de mudança centraram-se na externalização de serviços e na desburocratização com o objetivo de redução de custos por meio da desintervenção do Estado. Por ocasião de 1995 seguiu-se uma preocupação com a qualidade dos serviços públicos e com a adoção de formas inovadoras de fornecimento de serviços públicos. Nesta fase passou a verificar-se um grande desenvolvimento das parcerias entre a Administração e o sector privado e entre a administração e o terceiro sector em matéria de implementação das políticas sociais.

Por ocasião de 2004, a reforma da Administração Pública passou a ser orientada por pressões económicas e financeiras motivadas pela crise nacional. Fixaram-se objetivos direcionados para a racionalização das atividades do Estado clarificando-se as funções essenciais do Estado em função da máxima “Menos Estado, melhor Estado” e ainda objetivos direcionados para aumentar a qualidade dos serviços públicos e orientar os serviços públicos para os resultados (Araújo, 2005).

Vários programas de reforma administrativa e vários instrumentos de gestão foram sendo criados e foram dando cobertura às mudanças introduzidas na Administração Pública portuguesa.

Destaca-se o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), criado pela Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto, orientado para objetivos de modernização e racionalização da Administração central, para a melhoria da qualidade de serviços prestados aos cidadãos e para promoção de uma Administração mais próxima e dialogante com o cidadão. Uma das linhas de ação definidas para alcançar esses objetivos assentou na racionalização e na externalização das funções produtivas e de prestação de serviços do Estado.

Outro programa de reforma administrativa acabou por ser o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX)⁵ originalmente criado e orientado para a introdução de medidas de simplificação da vida de cidadãos, das empresas e das organizações na sua relação com o Estado, assentes na desmaterialização, na desburocratização e na desregulação (OECD, 2007);

⁵ <https://www.simplex.gov.pt/medidas>

Mais recentemente foi criado o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), aprovado pelo Conselho de Ministros, em reunião de 20 de Julho de 2011, orientado para objetivos de redução permanente da despesa e implementação de modelos mais eficientes para o funcionamento da administração central.

De acordo com os escritos existentes, toda a onda de reformas ocorridas na Administração Pública portuguesa ao longo destas últimas quatro décadas tem sido orientada, sobretudo, para uma melhoria da prestação de serviços públicos.

PARTE II

REORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS EM PORTUGAL

As reformas conduzidas em Portugal ao nível supramunicipal tiveram naturalmente impacto na organização da administração local. Desde a revolução de 1974, os municípios foram aumentando as suas competências em função do esvaziamento das competências dos governos civis e em função da descentralização de competências por parte da administração central (Rodrigues e Arújo, 2002). Os municípios 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 (Rodrigues et al., 2012), ajustadas às necessidades locais, visando alcançar a melhoria do bem-estar da população que vive nos seus territórios.

3.2 – Evolução do quadro de competências municipais

Em concreto, no segundo semestre de 1999, o quadro de atribuições e competências dos municípios foi substancialmente alargado com a publicação da Lei 159/99, de 14 de setembro⁶, passando os municípios a assumir atribuições e competências em domínios diversos, designadamente, nos domínios associados ao equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente a saneamento básico; defesa do consumidor;

⁶ Entretanto revogado pela Lei 75/2013, de 12/09, Retificada pela retificação n.º 46-C/2013, de 01/11 e pela retificação n.º 50-A/2013, de 11/11 e alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30/03 e pela Lei n.º 69/2015, de 16/07

promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa.

Este acréscimo de intervenção do poder local acarretou também a pressão dos cidadãos para uma provisão adequada dos novos serviços. Para lidar com este novo desafio, os municípios viram-se confrontados com a necessidade de fazer escolhas estratégicas e organizativas importantes no que respeita à prestação de bens e serviços públicos locais, incluindo, em alguns casos, novas formas de prestação (Martins et al., 2011).

As aberturas legais que se foram perfilando ao longo do tempo flexibilizaram a intervenção das autarquias locais em matéria de prestação de serviços. A organização, a estrutura e o funcionamento dos municípios submeteram-se ao dever de se orientar “ *pelos princípios da unidade e eficácia da ação, da aproximação dos serviços aos cidadãos, da desburocratização, da racionalização de meios e da eficiência na afetação de recursos públicos, da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado e da garantia de participação dos cidadãos...*” (Lei 305, 2009)⁷.

Assim, de uma forma geral, as competências das autarquias passaram a poder ser prosseguidas de diversas formas (Rodrigues et al. 2009). 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 municípios 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).

Deste modo, ao longo das duas últimas décadas, os municípios portugueses ganharam uma importância significativa enquanto provedores de serviços (Rodrigues et al., 2012), tendo sido ao longo dos últimos quarenta anos, motores locais de desenvolvimento económico e social (Relvas e Júlio, 2015).

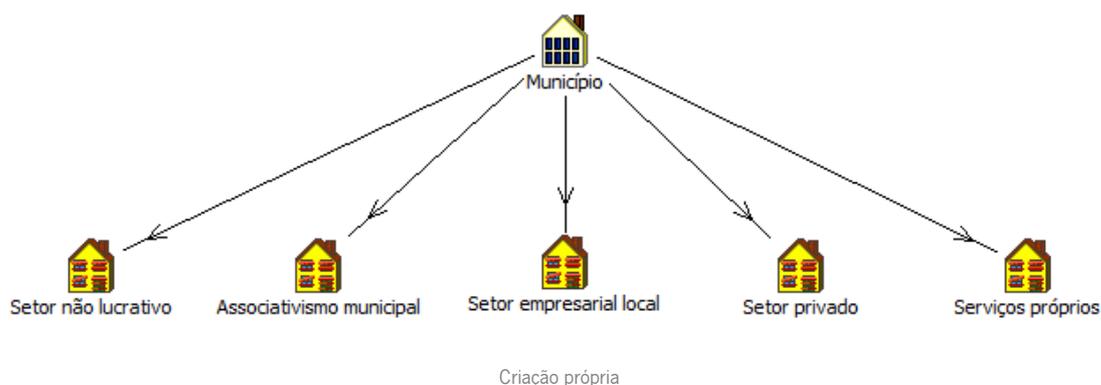
3.3 – Diversidade de provedores de serviços municipais

Os municípios portugueses passaram a dispor de um leque alargado de formas legalmente admissíveis para garantir a prestação de serviços públicos locais. Por um lado, através da prestação direta dos serviços pelas próprias unidades orgânicas dos municípios (serviços próprios) e, por outro lado, a possibilidade de recurso à transferência dos serviços para

⁷ Lei 305, 2009, de 23 de outubro

entidades do setor empresarial local e/ou para o setor privado e/ou para o setor não lucrativo e/ou ainda para a alçada do associativismo municipal (Rodrigues et al., 2009).

Ilustração 8 - Diversidade de provedores de serviços municipais



Na prática, a prestação de serviços públicos locais em Portugal passou a poder ser prestada por serviços próprios (serviços municipais e municipalizados); pelo setor empresarial local; por meio do associativismo municipal e/ou ainda com recurso ao setor privado e ao setor não lucrativo, também chamado de terceiro setor, cuja caracterização de cada um a seguir se detalha.

3.3.1 – Serviços Próprios

De acordo com Rodrigues et al. (2009) os municípios, na qualidade de órgãos executivos/administrativos, dispõem de um conjunto de serviços próprios (municipais ou municipalizados), por meio dos quais concretizam as deliberações que vão sendo aprovadas.

Os serviços municipalizados são serviços que estão integrados na estrutura organizacional dos municípios e dispõem de organização autónoma. Os serviços municipalizados são geridos sob forma empresarial, possuem organização autónoma no âmbito da administração municipal e só podem ser criados serviços municipalizados quando esteja em causa a prossecução de atribuições municipais que fundamentem a respetiva gestão sob forma empresarial. Os serviços municipalizados 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. Dois ou mais

municípios podem criar serviços intermunicipalizados (Lei n.º 50/2012, de 31/08), alterada pela Lei n.º 69/2015, de 16/07.

3.3.2 – Setor Empresarial Local (SEL)

O Setor Empresarial Local congrega um conjunto de pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial dedicadas a atividades de promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços. O primeiro passo para a criação destas entidades empresariais locais remonta ao ano de 1976, com a entrada em vigor do Decreto-Lei 260/1976, de 8 de abril (lei de bases das empresas públicas). Com este normativo, o Estado abriu 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. Traduziu 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.

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 pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial, designadas de «entidades empresariais locais». Estas entidades empresariais locais também passaram a poder ser de natureza municipal (EEM), intermunicipal (EEIM) ou metropolitana (EEMT).

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, visando fomentar boas práticas na organização interna das empresas públicas.

Volvidos quatro 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.

Um ano depois, a Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, veio aprovar o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais e revoga as Leis 53-F/2006, de 29 de dezembro e 55/2011, de 15 de novembro, onde condensou, reclassificou e segmentou as empresas locais em duas categorias: Empresas locais de gestão de serviços de interesse geral e Empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional.

Consideram-se empresas locais de gestão de serviços de interesse geral aquelas empresas que, assegurando a universalidade, a continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a proteção dos utentes, e, sem prejuízo da eficiência económica, no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência, tenham exclusivamente por objeto uma ou mais atividades de promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social, cultura, saúde e desporto; promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano; abastecimento público de água; saneamento de águas residuais urbanas; gestão de resíduos urbanos e limpeza pública; transporte de passageiros e distribuição de energia elétrica em baixa tensão.

Consideram-se empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional, aquelas empresas que, visando a promoção do crescimento económico, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social, no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência e sem prejuízo da eficiência económica, tenham exclusivamente, por objeto, uma ou mais atividades de promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana; renovação e reabilitação urbanas e gestão do património edificado; promoção e gestão de imóveis de habitação social; produção de energia elétrica; promoção do desenvolvimento urbano e rural no âmbito intermunicipal.

Esta nova roupagem legal, que é a que atualmente vigora, consagra que as empresas locais são sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes podem exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante. Só podem ter como objeto exclusivo a exploração de atividades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, de forma tendencialmente autossustentável, sendo proibida a constituição de empresas locais para a prossecução de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou com intuito exclusivamente mercantil. Estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e comunitárias.

Em termos de estatuto do pessoal, nas empresas locais vigora o do regime do contrato de trabalho. Contudo, o pessoal com relação jurídica de emprego público (funcionários públicos) pode exercer funções nas empresas locais mediante acordo de cedência de interesse público.

Estas 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), estas entidades 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. Isto resulta numa maior discricionariedade em relação à aquisição de recursos, à organização do trabalho (Bel e Fageda, 2010) e em relação às operações financeiras (Tavares e Camões, 2007).

3.3.3 – Associativismo municipal

O Decreto-Lei 260/1976, de 8 de abril introduziu a criação de associações e federações entre municípios, atualmente designadas por Comunidades Intermunicipais (CIM).

As CIM, inicialmente apeladas de associações de municípios, são entidades de direito público, criadas para a administração de interesses comuns nos termos do artigo 253.º da Constituição da República Portuguesa, de 02 de abril de 1976. A 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 nexo territorial. As segundas são pessoas coletivas de direito público, criadas para a realização de interesses específicos comuns aos municípios que as integram.

Entretanto, outro mecanismo foi também 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 pessoas 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.

Posteriormente, ao nível das CIM, foi introduzido um novo ajustamento pela Lei 45/2008, de 27 de agosto que revogou todas as anteriores (Lei 10/2003 e Lei 11/2003, de 13 de maio) e estabeleceu um novo regime jurídico do associativismo municipal que ainda hoje vigora. Atualmente 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 saneamento, águas e resíduos, saúde, educação, ordenamento do território, transportes, segurança e proteção civil, cultura, desporto e lazer.

3.3.4 – Setor privado

O papel dos municípios portugueses foi sendo também substituído por provedores privados, através de mecanismos de externalização que incluem arranjos de concessão e privatização de serviços públicos. De acordo com Rodrigues et al. (2009) o regime de concessão e privatização de serviços públicos remonta ao Código Administrativo de 1940 e constituiu-se como uma alternativa à gestão dos serviços municipalizados. Ainda de acordo com tais autores, através destas modalidades de externalização, o município assume que existe um prestador

privado em melhores condições para proporcionar aos munícipes um determinado serviço, de forma mais adequada, do que a proporcionada pelo próprio município.

Funcionalmente a concessão de serviços públicos distingue-se da privatização por traduzir uma forma do município permitir o exercício de uma atividade por parte de um privado, em sectores financeiramente viáveis, impondo-lhe regras e limites de serviço público. Trata-se de uma forma de conferir a um prestador privado o poder para ocupar, utilizar e explorar uma parcela do domínio público, para proveito próprio, através da realização de uma atividade comercial, limitando ou excluindo a sua utilização por terceiros. Na maioria dos casos, a concessão significa outorgar o direito de exploração de um bem ou serviço público a um agente externo, que está disposto a assumir a responsabilidade de o explorar, nos moldes permitidos pelo município. Esta modalidade deve ocorrer em áreas cuja exploração económica e financeira seja suficientemente atrativa de maneira a proporcionar um espírito de competição entre os agentes interessados. Desta forma, o município poderá garantir um encaixe financeiro por permitir a um prestador privado o desempenho da atividade em causa, com elevada qualidade para os munícipes, cujos padrões de qualidade são definidos previamente pelo município, resultante de um processo concorrencial anterior à decisão de adjudicação (Rodrigues et al., 2009).

Já através da privatização, os governos desinvestem-se da responsabilidade de produção dos serviços públicos por meio da sua transferência para terceiros (Rondinelli, McCullough e Johnson, 1989). A crescente contratualização para assegurar o fornecimentos de bens e serviços reforçam a importância que a atividade contratual tem nas relações que as entidades públicas estabelecem com terceiros (Pinheiro, 2011).

Todo o processo de contratação, aplicado aos casos de privatização e de concessão, encontra-se plasmado no Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro. Este diploma (vulgo Código dos Contratos Públicos (CCP)) veio estabelecer a disciplina aplicável à externalização pública. A sua aprovação revestiu um marco histórico em Portugal no domínio da atividade contratual do Estado e de execução dos contratos administrativos.

De acordo com o mencionado normativo legal, à privatização pública são especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência. Consideram-se submetidas à concorrência de mercado, as empreitadas de obras públicas, a concessão de obras públicas a concessão de serviços públicos, a locação ou aquisição de bens móveis, a aquisição de serviços e aquisição de outros entes para a sociedade.

Durante a execução dos contratos, os municípios podem dirigir e fiscalizar o modo de execução das prestações e do contrato e/ou modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato por razões de interesse público e ainda, aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato e/ou resolver unilateralmente o contrato. Dispõe ainda de poderes de fiscalização técnica, financeira e jurídica quanto ao modo de execução do contrato por forma a poder determinar as necessárias correções e aplicar as devidas sanções.

Já a extinção do contrato pode ocorrer pelo cumprimento da execução do contrato, pela impossibilidade definitiva de cumprir a sua execução, pela revogação ou pela resolução por via judicial, arbitral ou por decisão do município.

3.3.5 – Setor não lucrativo

Fora da administração do Estado ou de organismos públicos, em Portugal existe ainda o chamado setor não lucrativo ou terceiro setor, que encontra um posicionamento económico fora do setor público (Estado) e fora do setor Privado. O setor não lucrativo compreende organizações privadas, não distribuidoras de lucros, autogovernadas e de carácter voluntário. Trata-se de um vasto setor em termos de atividades prosseguidas e um vasto setor quanto ao tipo de instituições que compreende. Entre outros, os principais tipos de organizações sem fins lucrativos que podem ser encontradas são as associações, associações mutualistas, cooperativas, fundações, Instituições particulares de solidariedade social (IPSS), Misericórdias, Organizações de desenvolvimento local, organizações não-governamentais de cooperação para o desenvolvimento (ONGD), Federações, Uniões e Confederações. De entre as várias atividades que prosseguem, salientam-se as atividades de cultura e lazer, educação e investigação, saúde, serviços sociais, ambiente, desenvolvimento e habitação (Andrade e Campos, 2007).

CAPÍTULO IV

METODOLOGIA

PARTE I

EXPLICITAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO DAS OPÇÕES METODOLÓGICAS

Definido o modelo de análise e conhecido o contexto do estudo, o presente capítulo apresenta agora as opções metodológicas para operacionalizar a investigação. Ao longo dos pontos seguintes explicita-se o tipo de investigação adotado, as variáveis mobilizadas para a investigação, os métodos de recolha de dados, os métodos de tratamento dos dados e os métodos estatísticos usados na análise dos dados.

4.1 – Tipo de investigação

Para alcançar a finalidade da investigação a metodologia empregue recorre a uma abordagem quantitativa e a um desenho de investigação não experimental, do tipo transversal (cross-sectional), na medida em que compara dados observados em dois períodos temporais distintos, separados por 8 anos: 2008 e 2016.

4.1.1 – Unidade de análise

Os serviços estudados constituíram a unidade de análise (N). A unidade de análise totalizou 2.382 serviços municipais observados. Este N corresponde a 42 serviços municipais de referência usados no tele questionário, multiplicados por 98 municípios respondentes, subtraídas as não respostas (*missing values*).

4.2 – Variáveis

4.2.1 – Variável dependente

Considerando a pergunta de investigação, o modelo de governação dos serviços municipais constitui a variável dependente usada na investigação. Trata-se de uma variável binária (*dummy*), com duas categorias de resposta, representadas por números, mutuamente exclusivas.

$$y_i = \{0 \text{ Status quo}, 1 \text{ Mudança de modelo de governação}\}$$

Esta variável assume o valor $y=0$ se o serviço se tiver mantido numa situação de *status quo* entre 2008 e 2016. Assume o valor $y=1$ se o serviço tiver mudado de modelo organizativo

nesse período, seja para um modelo de hierarquia por via da remunicipalização, seja para agentes externos por meio da externalização.

Estas duas categorias que a variável dependente pode assumir são absolutamente essenciais para que a investigação possa capturar a dinâmica de mudança dos modelos de governação dos serviços municipais, quer essa mudança tenha ocorrido para um modelo de hierarquia, quer para um mercado onde intervêm múltiplos agentes externos.

4.2.2 – Variáveis independentes

Tomando por base o modelo de análise concebido no capítulo II, mobilizou-se um conjunto de variáveis explicativas capazes de testar as três hipóteses de investigação.

A primeira hipótese deduzida (H_1) antecipa que os custos de transação económicos elevados favorecem a organização dos serviços municipais num modelo de hierarquia. Para testar esta primeira hipótese foram definidas três variáveis, designadamente as variáveis *População*, *Densidade populacional* e *Bens privados*. Outros estudos que analisaram a influência dos custos de transação económicos na decisão de organizar serviços municipais também estudaram a influência destes fatores. Veja-se por exemplo alguns autores que estudaram a *População* como Bel e Mur (2009); Buettner e Holm-Hadulla (2013); Hebdon (2001); Levin e Tadelis (2010); Pallesen (2004); Shrestha e Feiock (2010) e Smith e Leyden (1996), a *Densidade populacional* como Bel e Fageda (2008c); Bel e Mur (2009); Dijkgraaf, Gradus e Melenberg (2003); Karagiannis (2004) e King et al. (2007) e *Bens privados* como é o caso de Ostrom e Ostrom (1999).

Na perspetiva económica dos municípios, a dimensão para se obter economias de escala depende fundamentalmente de três dimensões: do volume de serviço produzido/procurado, do tamanho da população e da densidade populacional. Estas dimensões têm diferentes implicações para os retornos de escala nos municípios (Bel e Warner, 2015) e para a (in)dependência dos municípios em relação aos agentes externos. Sobretudo a *população* e a *densidade populacional*, sendo duas variáveis capazes de caracterizar adequadamente o volume de serviço produzido/procurado em cada município, foram aqui usadas para estimar a probabilidade de influência que ambas podem desempenhar sobre a decisão de mudança do modelo de governação dos serviços municipais.

Já a variável *Bens privados* foi usada para capturar a natureza de bem privado com base nos atributos de exclusão e rivalidade dos serviços. Os serviços municipais variam na sua

aptidão para ser externalizados, ou não. Alguns são mais adequados para ser produzidos por agentes externos. Outros reúnem características que os fazem mais apropriados à provisão pública, através, neste caso, dos municípios (O’Flynn e Alford, 2012). Os bens de natureza privada são bens que reúnem atributos para ser externalizados. São facilmente divisíveis, quantificáveis e mensuráveis. São fáceis de contabilizar e sujeitar a mecanismos rigorosos de produção e controlo. São ainda passíveis de ser sujeitos a uma especificação rigorosa de preços a pagar pelo seu consumo. Nesse sentido, a natureza de bem privado será aqui utilizada para estimar o seu efeito sobre a probabilidade de mudança do modelo de organização dos serviços municipais. Para distinguir os *Bens privados*, dos 42 serviços de referência usados no estudo foram selecionados aqueles que reuniam em simultâneo os atributos de rivalidade e exclusão. A tabela seguinte enumera o conjunto de serviços que obteve a classificação de bens privados.

Tabela 4- Serviços municipais que assumem natureza de bem privado

	Bens privados
1	Serviços de Veterinária
2	Distribuição de Energia Elétrica de Baixa Tensão
3	Serviço de Transportes Coletivos
4	Abastecimento de Água
5	Manutenção e Administração de Parques de Estacionamento
6	Manutenção e Administração de Parquímetros
7	Manutenção e Administração de Cantinas
8	Cuidados de Saúde e Assistência Médica
9	Serviço de Habitação Social
10	Serviços de Transportes Escolares
11	Manutenção e Administração de Jardins de Infância
12	Manutenção e Administração de Mercados Abastecedores

Elaboração própria

Em concreto, cada uma das três variáveis mencionadas mede as seguintes dimensões e foi operacionalizada de acordo com as seguintes unidades de medida:

- i. A variável *População* mede a variação, em pontos percentuais, na população de cada município entre o ano de 2008 e 2016;

- ii. A variável *Densidade populacional* mede a variação da densidade da população em cada município entre 2008 e 2016;
- iii. A variável *Bens privados* mede a natureza dos serviços municipais de acordo com os atributos de exclusão e rivalidade de cada um. Esta variável foi testada na forma de variável *dummy*, com valores de 0 e 1, onde 1 corresponde aos bens de natureza privada;

A segunda hipótese deduzida (H_2) avança que os custos de transação políticos elevados favorecem a organização dos serviços municipais num modelo de hierarquia. Para testar esta segunda hipótese foram definidas quatro variáveis explicativas, designadamente as variáveis *Diferença de votos 2013*, *Nível de endividamento municipal*, *Endividamento municipal excessivo* e *Funcionários municipais*. Outros estudos que também procuraram avaliar a influência dos custos de transação políticos na decisão de organizar serviços municipais consensualmente e recorrentemente também estudaram a *Diferença de votos* (Figueiredo, 2002; Sundell e Lapuente, 2012)(Ni e Zhao, 2008), o *Nível de endividamento municipal* e/ou *Endividamento municipal excessivo* (Bel e Fageda, 2007; Brudney, 2004; Hebdon, 2001; Pallesen, 2004) e os *Funcionários municipais* (Bel e Fageda, 2007; Brudney, 2004; Pallesen, 2004; Wassenaar et al., 2013).

Com efeito, a maior ou menor diferença de votos pode influir na maior ou menor competitividade política entre os dois principais partidos que competem pela presidência dos municípios. A busca da eficiência política será tão mais fácil quanto maior for a habilidade política do decisor político e maior for a fraqueza política da oposição contra o decisor político (Smith e Leyden, 1996). A medida de eficiência política será a diferença de votos entre os dois principais partidos. Desta forma, presidentes do executivo com menor diferença de votos têm uma maior pressão política e assumem um maior risco de perder as eleições em função de más decisões. Ou seja, as suas decisões têm custos de transação políticos mais elevados se comparados com executivos cuja margem de vitória nas últimas eleições lhes proporciona uma maior margem para cometer erros. A *Diferença de votos* entre os dois principais partidos é, assim, uma variável relevante para capturar a competitividade partidária e é aqui utilizada como variável explicativa para estimar a probabilidade de influência nas decisões de escolha dos modelos de organização dos serviços municipais.

As variáveis *Nível de endividamento municipal* e *Endividamento municipal excessivo*, traduzem o stresse fiscal de que os municípios padecem. A variável *Nível de endividamento*

municipal refere-se ao endividamento municipal que não ultrapassa limites considerados preocupantes. Já a variável *Endividamento municipal excessivo* refere-se ao endividamento municipal que ultrapassa os limites de endividamento aceitáveis e que obriga à adoção de medidas restritivas extremas na gestão dos municípios para não agravar ainda mais o já agravado estado das finanças locais. Apesar de apresentarem um pendor intrinsecamente económico e financeiro ambas as variáveis foram aqui utilizadas para aferir os custos de transação políticos, assumindo-se que a leitura dos custos políticos que estas variáveis impõem para o decisor político terá mais peso na sua decisão de escolha do modelo para organizar os serviços municipais do que, propriamente, a leitura dos custos de transação económicos que possa fazer das duas variáveis. Nesta assunção, os decisores políticos estarão mais preocupados com a imagem que passam para os eleitores e com as implicações que essa imagem pode acarretar para o seu apoio eleitoral. Nomeadamente estarão preocupados se passam uma imagem de gestores municipais que esgotam o orçamento municipal e gastam para lá das possibilidades financeiras do município ou se passam uma imagem de gestores municipais capazes de equilibrar as finanças locais. Ambas as variáveis são, por isso, passíveis de influenciar as escolhas do decisor político e, por conseguinte, são passíveis de influenciar a opção do modelo de organização dos serviços municipais. Por essa razão, foram as duas variáveis trazidas para o modelo de análise.

O número de funcionários municipais que os municípios possuem varia de município para município. Enquanto recurso imprescindível para que os municípios consigam cumprir a sua missão e, acima de tudo, enquanto eleitores, os funcionários municipais têm opiniões e assumem posicionamentos face às decisões implementadas pelos executivos municipais a que pertencem. A opinião e o posicionamento assumido pelos funcionários municipais serão, por isso, fatores de peso que o decisor político terá em consideração nas suas escolhas, nomeadamente na forma de organizar os serviços municipais. Desta forma, quanto maior for o número de funcionários maior são os custos de transação inerentes às decisões que podem por em risco a sua segurança laboral. Externalizar um serviço pode significar por em causa a segurança laboral dos funcionários. Ameaças à segurança laboral podem originar forças de bloqueio e de influência contra as decisões de externalização, colocando o decisor político numa situação politicamente vulnerável face aos elevados custos de transação políticos daí advenientes. Nesse sentido, a variável *Funcionários municipais* é aqui utilizada para capturar a

probabilidade de influência nas opções dos decisores políticos quanto à escolha do modelo de organização dos serviços municipais.

Em particular, cada uma destas quatro variáveis mede as seguintes dimensões e foi operacionalizada de acordo com as seguintes unidades de medida:

- i. A variável *Diferença de votos 2013* mede a diferença de votos, em pontos percentuais, reportada às eleições autárquicas de 2013 entre os partidos classificados em primeiro e segundo lugar;
- ii. A variável *Nível de Endividamento municipal* mede a variação do rácio de endividamento dos municípios entre 2008 e 2016. O rácio resulta do cálculo entre a dívida total de cada município e a média da receita corrente líquida dos últimos três exercícios. Esta fórmula de cálculo permite aferir o nível de endividamento dos municípios;
- iii. A variável *Endividamento municipal excessivo* mede a variação do endividamento dos municípios entre 2008 e 2016 e sinaliza aqueles cujo endividamento ultrapassa o critério do limite da dívida total fixado na lei n.º73 (2013). Tal limite obriga a que a dívida total das operações orçamentais dos municípios não possa ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores. Esta variável foi testada na forma de variável *dummy*, com valores de 0 e 1, onde 1 corresponde aos municípios em situação de endividamento excessivo;
- iv. A variável *Funcionários municipais* mede a variação, em pontos percentuais, do número de funcionários públicos municipais por cada município estudado entre 2008 e 2016.

Por último, a terceira hipótese deduzida (H_3) antevê que os executivos de centro-direita favorecem a organização dos serviços municipais por meio da sua externalização para agentes externos. Para ensaiar esta terceira e última hipótese de investigação foram definidas duas variáveis explicativas, designadamente as variáveis *Viragem à esquerda* e a *Viragem à direita*. Outros estudos que procuraram perceber a influência do sistema de crenças ideológico-partidárias na tomada de decisão política recorrentemente também utilizaram a ideologia partidária para explicar a tomada de decisão em matéria de organização dos serviços municipais. São exemplos os estudos desenvolvidos por Bel e Fageda (2007); Brudney (2004); González-gómez et al. (2012); Ni e Zhao (2008); Pallesen (2004); Wassenaar et al. (2013).

As mudanças no quadrante político fazem mudar as opções de gestão dos municípios e dos serviços municipais. O decisor político é um ser humano que, de encontro aos seus valores

políticos terá um ideal político de como o serviço público dever ser organizado. A organização dos serviços municipais a que o gestor político preside poderá assim depender da sua preferência ideológico-partidária. As variáveis *Viragem à esquerda* e *Viragem à direita* são aqui utilizadas para assinalar e capturar a mudança nos executivos municipais para uma liderança ideológica de centro-esquerda ou para uma liderança ideológica de centro-direita por forma a analisar o impacto que essa mudança ideológica desempenha na opção pelo modelo de organização dos serviços municipais.

Cada uma destas variáveis mede as seguintes dimensões e foi operacionalizada de acordo com as seguintes unidades de medida:

- i. A variável *Viragem à esquerda* mede a mudança de liderança dos executivos municipais que em 2008 registavam uma ideologia centro-direita e em 2016 apresentavam uma ideologia de centro-esquerda. Esta variável foi testada na forma de variável *dummy*, medida com valores de 0 ou 1, onde 1 corresponde a uma viragem à esquerda;
- ii. A variável *Viragem à direita* mede a mudança de liderança dos executivos municipais que em 2008 registavam uma ideologia centro-esquerda e em 2016 apresentavam uma ideologia de centro-direita. Esta variável foi igualmente testada na forma de variável *dummy*, medida com valores de 0 ou 1, onde 1 corresponde a uma viragem à direita;

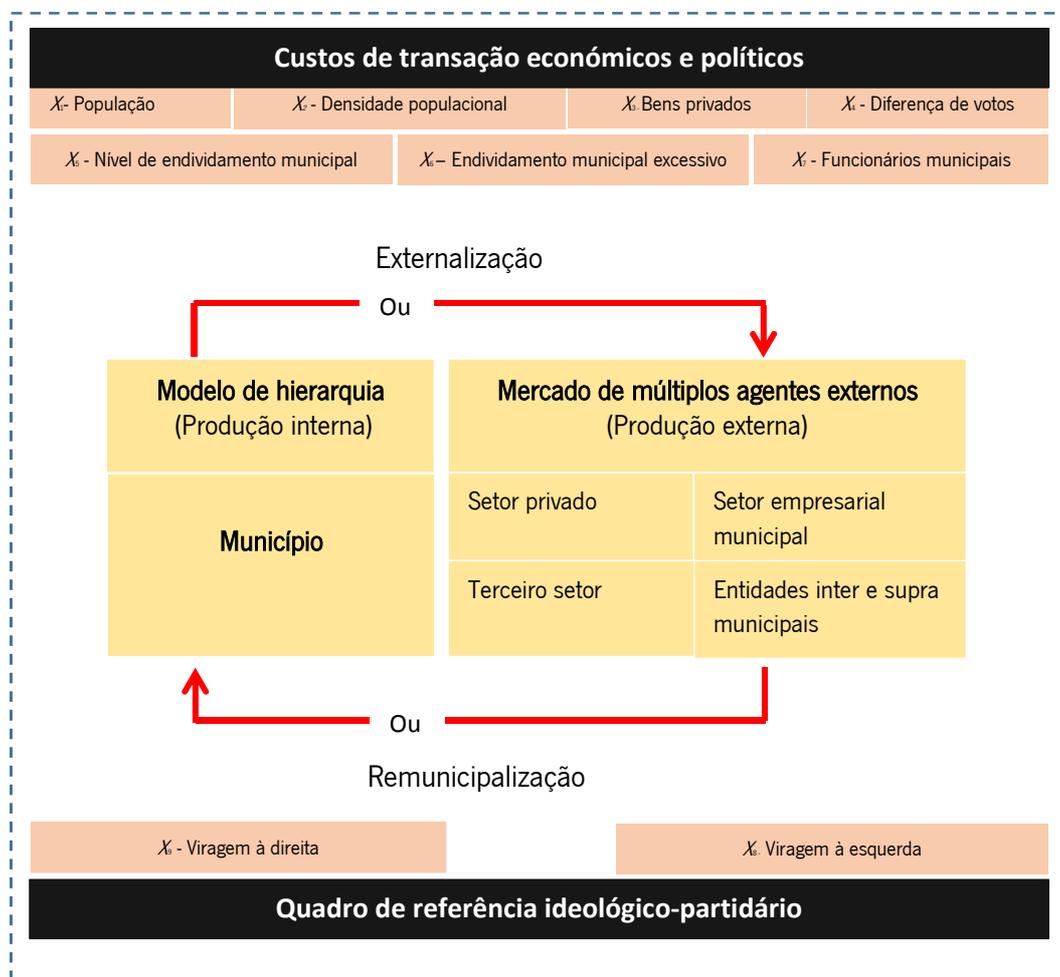
O quadro seguinte totaliza todas as variáveis dependentes e independentes atrás explanadas, resumizando por cada uma delas a correspondente unidade de medida utilizada.

Tabela 5 – Quadro-resumo das variáveis e respetivas unidades de medida

		Variáveis	Unidade de medida
	Estado do serviço	(y) Modelo de governação	0;1 Y=0 - <i>Status quo</i> Y=1 - Mudança de modelo de governação
Hipótese H1 Hipótese H2	Custo de transação económicos e políticos	(x ₁) População (x ₂) Densidade populacional (x ₃) Bens privados (x ₄) Diferença de votos 2013 (x ₅) Nível de endividamento municipal (x ₆) Endividamento municipal excessivo (x ₇) Funcionários municipais	Variação (pontos percentuais) Variação (pontos percentuais) 0;1 Variação (pontos percentuais) Variação (pontos percentuais) 0;1 Variação (pontos percentuais)
Hipótese H3	Crenças ideológico-partidárias	(x ₈) Viragem à esquerda (x ₉) Viragem à direita	0;1 0:1

O esquema seguinte representa o modelo de análise, agora acrescido das variáveis selecionadas para testar as três hipóteses deduzidas.

Ilustração 9 - Modelo de análise e variáveis independentes integradas no modelo



Criação própria

4.3 – Método de recolha de dados e população de estudo

Para proceder à recolha dos dados foi definido um período temporal compreendido entre 2008 e 2016. Este hiato temporal constituiu a janela de investigação e, por conseguinte, a janela de pesquisa de dados. A decisão pelo ano de 2008 como marco inicial desta fita temporal de estudo resulta do facto da investigação ter-se socorrido de um conjunto de dados utilizados num estudo desenvolvido por Rodrigues et al. (2012). Esses dados foram obtidos em 2008 por questionário eletrónico dirigido aos 278 municípios sediados em Portugal continental, dos quais 101 responderam e de cujas respostas foram recolhidas as formas de prestar serviços locais subsistentes em 2008.

Para determinar a evolução que as formas de prestar serviços tiveram desde 2008 até aos nossos dias, foram recolhidos novos dados em 2016, através de entrevistas telefónicas por questionário dirigidas aos mesmos 101 municípios inquiridos em 2008, dos quais 98 responderam. Estes 98 municípios respondentes totalizam 35,3 % dos municípios sediados no território continental e distribuem-se por todos os distritos, conforme ilustra o mapa seguinte.

Ilustração 10 - Distribuição geográfica dos municípios inquiridos por tele questionário



Elaboração própria

As entrevistas telefónicas por questionário realizadas em 2016 utilizaram como referência a mesma estrutura de 42 serviços municipais usada por Rodrigues et al. (2012) no questionário eletrónico de 2008, singularizados no quadro seguinte.

Tabela 6 – Serviços municipais de referência

1. Fiscalização e Licenciamento de Actividades Económica	22. Manutenção e Administração de Cemitérios
2. Gestão Urbanística e Ordenamento do Território	23. Manutenção e Administração Parques de Estacionamento

3. Gestão da Mobilidade Urbana	24. Manutenção e Administração Parquímetros
4. Polícia Municipal	25. Manutenção e Administração Cantinas
5. Serviços de Veterinária	26. Manutenção e Administração Canil
6. Serviço de Promoção do Turismo	27. Manutenção de Jardins e Parques Públicos
7. Gestão e Reabilitação Urbana	28. Cuidados de Saúde e Assistência Médica
8. Cooperação Externa	29. Serviço de Apoio ao Idoso
9. Manutenção e Administração de Infraestruturas de Aeronáutica	30. Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social
10. Manutenção e Administração de Mercados Abastecedores	31. Serviço de Salubridade e Higiene Urbana
11. Manutenção e Administração de Parques Industriais	32. Serviço de Habitação Social
12. Segurança de Edifícios	33. Serviços de Transportes Escolares
13. Manutenção de Edifícios	34. Manutenção e Administração Jardins de Infância
14. Distribuição de Energia Elétrica de Baixa tensão	35. Manutenção de Escolas do 1º Ciclo
15. Construção e Reparação de Rede Viária	36. Serviços de Apoio à inserção de jovens na vida ativa
16. Serviço de Transportes Coletivos	37. Manutenção e Administração de Piscinas
17. Recolha de Resíduos Sólidos	38. Manutenção e Administração de Estádios
18. Tratamento de Resíduo Sólidos	39. Manutenção e Administração de Pavilhões Gimnodesportivos
19. Abastecimento Água	40. Manutenção e Administração de Museus
20. Tratamento de Aguas Residuais	41. Manutenção e Administração de Biblioteca
21. Serviço de Bombeiros e Proteção Civil	42. Manutenção e Administração de Teatros

Adaptado de Rodrigues et al. (2012)

Cada município foi questionado sobre a forma de prestar cada um desses 42 serviços em 2016. Os dados obtidos permitiram medir a variável dependente.

Para medir as restantes variáveis independentes foram recolhidos dados secundários junto do Instituto Nacional de Estatística (INE).

O quadro seguinte sistematiza cada uma das variáveis e a respetiva fonte de dados.

Tabela 7 – Quadro-resumo das variáveis e respetivas fontes de dados

	Variáveis	Fonte dos dados
	(Y) Modelo de governação: (Y=0) <i>Status quo</i> (Y=1) Mudança de modelo de governação	Tele questionário 2008 e 2016
Custos de transação económicos e políticos	(X ₁) População (X ₂) Densidade populacional (X ₃) Bens privados (X ₄) Diferença de votos (X ₅) Nivel de endividamento municipal (X ₆) Endividamento municipal excessivo (X ₇) Funcionários municipais	INE ⁸ INE Classificação própria INE INE INE INE
Sistema de Crenças ideológico-partidárias	(X ₈) Viragem à esquerda (X ₉) Viragem à direita	INE INE

Criação própria

4.4 – Métodos de tratamento de dados

As formas de prestar cada um dos 42 serviços em 2016 foram comparadas com as respostas obtidas em 2008. Essa comparação permitiu determinar os serviços que entre 2008 e 2016 foram sujeitos à externalização ou à remunicipalização, assim como os serviços que se mantiveram inalterados na forma de ser prestados, isto é, que mantiveram o mesmo *status quo*.

Para diferenciar estas três formas de prestar serviços adaptou-se uma matriz desenhada por Hefetz e Warner (2004). Originalmente essa matriz divide as formas de organizar serviços municipais em quatro categorias principais. Todavia, para efeitos da presente investigação, essa matriz foi adaptada para quatro categorias esquematizadas na matriz a adiante apresentada de modo a agrupar os 42 serviços de acordo com os movimentos de mudança que sofreram no período em análise.

As categorias 1 e 2 agrupam os serviços que entre 2008 e 2016 não sofreram qualquer mudança de modelo, ou seja, que se mantiveram estavelmente públicos e estavelmente externalizados. As categorias 3 e 4 agrupam os serviços que, entre 2008 e 2016 registaram mudanças na sua forma de ser organizados. A categoria 3 agrupa os serviços que eram externalizados e que foram remunicipalizados, voltando novamente a ser públicos. A categoria 4 agrupa os serviços que eram públicos e que, no período em análise, foram externalizados. Aqui, a designação Nova externalização presente na matriz quer significar justamente as

⁸ Instituto Nacional de Estatística

externalizações que tiveram lugar no período em análise para não confundir com as externalizações já existentes ocorridas fora desse período.

Tabela 8 - Matriz de categorização dos serviços municipais

<i>Status quo</i>	
Categoria 1 (estavelmente público)	Categoria 2 (estavelmente externalizado)
Público ↓ Público	Externalizado ↓ Externalizado
Mudança de modelo de governação	
Categoria 3 (remunicipalização)	Categoria 4 (Nova externalização)
Externalizado ↓ Remunicipalizado	Público ↓ Nova externalização

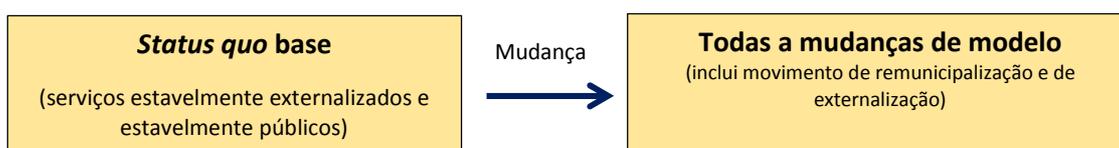
Elaboração própria

4.5 – Métodos de análise dos dados

Para extrapolar conclusões sobre os dados recolhidos, a seleção de planos de análise adequados e a seleção de um modelo estatístico ajustado à finalidade da investigação são passos cruciais para conferir rigor aos resultados e às conclusões da investigação.

Os dados foram sujeitos a três planos de análise. Num primeiro plano o objetivo consistiu em analisar todas as probabilidades de mudança de modelo de governação dos serviços municipais. Nesta primeira análise de probabilidade, a mudança incluiu todos os movimentos de remunicipalização para um modelo de hierarquia e todos os movimentos de externalização para agentes externos ocorridos entre 2008 e 2016, conforme ilustra a figura seguinte.

Tabela 9 - Plano de análise 1



Criação própria

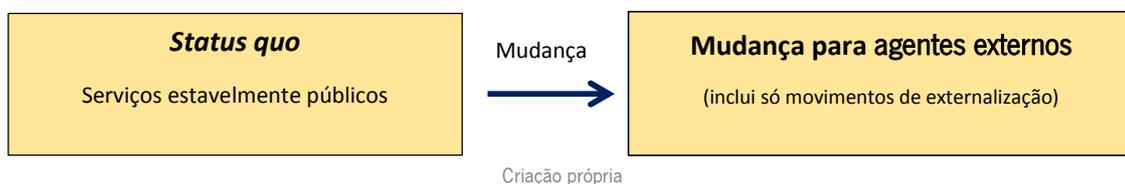
Num segundo plano de análise o objetivo consistiu em analisar a probabilidade de mudança dos serviços estavelmente externalizados para o modelo de hierarquia. Nesta análise de probabilidade, a mudança só se foca nos movimentos de remunicipalização de serviços municipais para um modelo de hierarquia, conforme se ilustra na figura seguinte.

Tabela 10 - Plano de análise 2



Num terceiro plano de análise o objetivo consistiu em analisar a probabilidade de mudança dos serviços estavelmente públicos para agentes externos. Nesta análise de probabilidade, a mudança só se foca nos movimentos de novas externalizações dos serviços municipais para agentes externos, conforme a seguir se esquematiza.

Tabela 11 - Plano de análise 3



Em cada um dos planos apresentados, os dados foram analisados por meio de técnicas estatísticas descritivas e inferenciais com recurso ao *software* STATA (*Data Analysis and Statistical Software*). No uso das técnicas estatísticas inferenciais, os dados foram analisados por meio do modelo logístico, vulgarmente apelidado de modelo LOGIT. Este modelo estatístico será seguidamente apresentado, justificando-se a sua escolha e adequabilidade ao modelo de análise definido para a investigação.

4.5.1 – Justificativa para o uso do modelo logístico (Logit)

O modelo logístico, muitas vezes referido em econometria como modelo LOGIT, foi introduzido em 1944 por Joseph Berkson (Cramer, 2003; Hilbe, 2009).

O modelo logístico, através da regressão logística, permite analisar a relação entre múltiplas variáveis independentes e uma variável dependente categórica e estimar a probabilidade de ocorrência de um evento. O modelo logístico compreende dois tipos de regressão logística. Por um lado, a regressão logística binária e, por outro, a regressão logística multinomial. A regressão logística binária é normalmente utilizada quando a variável dependente é dicotômica (também chamada *dummy*) e quando as variáveis independentes são contínuas ou categóricas (Park e Ae, 2013). O objetivo da regressão logística binária consiste em estudar uma resposta binária da variável dependente tendo por base uma ou mais variáveis predictoras independentes (Hilbe, 2009). Já a regressão logística multinomial tem a sua aplicabilidade nos casos em que a variável dependente não é dicotômica e é composta por mais de duas categorias (Park e Ae, 2013).

No caso concreto da presente investigação, como a variável dependente é uma variável dicotômica, a relação entre as múltiplas variáveis independentes e a variável dependente foi estudada através da regressão logística binária. Considera-se que uma variável dependente y é binária quando assume valores parametrizados de 0 e 1. Tradicionalmente, o valor 0 indica o evento que não possui atributos de interesse. Já o valor 1 indica o evento de interesse, ou seja, indica o evento que possui alguma propriedade, característica ou condição de interesse (Hilbe, 2009). Por isso, a regressão logística é uma regressão que força a variável resposta (dependente) a assumir o valor 0 ou o valor 1 e estima a probabilidade da variável resposta assumir o valor 1 (Hilbe, 2009). Neste sentido, uma vez que a regressão logística estima a probabilidade de ocorrência do evento ($P(Y = 1)$), é necessário codificar a variável adequadamente, devendo o resultado desejado ser codificado para ser 1 (Park e Ae, 2013).

No caso concreto em estudo, a variável dependente y utiliza duas categorias mutuamente exclusivas, *Status quo* e *Mudança de modelo de governação*. Uma vez que a finalidade da investigação se foca no estudo da dinâmica de mudança dos modelos de governação dos serviços municipais, a categoria *Mudança de modelo de governação* assume o evento de interesse e assume o valor 1. Estas duas categorias da variável dependente $\{0,1\}$ podem ser preditas sem qualquer ordem, por meio de um conjunto de variáveis predictoras (x_1 =população, x_2 =Densidade populacional, x_3 =Bens privados, x_4 =Diferença de votos 2013, x_5 =Nível de endividamento municipal, x_6 =Endividamento municipal excessivo, x_7 =Funcionários municipais, x_8 =Viragem à esquerda, x_9 =Viragem à direita), mobilizadas para calcular a regressão logística e usadas para predizer a variável dependente.

Como a regressão logística calcula a probabilidade de um evento ocorrer sobre a probabilidade de um evento não ocorrer, o efeito das variáveis independentes sobre a variável dependente é geralmente explicado em termos de probabilidade (*odds*). A probabilidade (*odds*) traduz o rácio entre a probabilidade de ocorrência de um evento e a probabilidade de que ele não irá ocorrer (Park e Ae, 2013).

Assim, sendo p a probabilidade do evento de interesse ocorrer, ou seja a probabilidade da variável dependente tomar o valor de 1, então a probabilidade do evento não ocorrer será $(1-p)$. Por conseguinte, a *odds* de interesse define-se pela expressão $p/(1-p)$ (Hilbe, 2009; Park e Ae, 2013). A média da variável resposta p em termos de uma variável explicativa x é modelada relacionando p e x através da equação $p = \alpha + \beta x$.

Todavia, Park e Ae (2013) referem que este não é um bom modelo porque os valores extremos de x darão valores de $\alpha + \beta x$ que não caem entre 0 e 1. A solução de regressão logística para este problema consiste em transformar as probabilidades (*odds*) usando um logaritmo natural (*Log-odds*). O logaritmo natural (*Log-odds*) foi desenvolvido em 1949, por George Banard, no seguimento do modelo logístico concebido por Joseph Berkson (Hilbe, 2009).

De acordo com Hilbe (2009) e Park e Ae (2013) o logaritmo natural (*log-odds*) é modelado como uma função linear da variável explicativa por meio da expressão de regressão logística a seguir indicada, onde p é a probabilidade de ocorrer o resultado de interesse, α é o parâmetro de intercetação, β é o coeficiente de regressão, e x é o preditor:

$$\text{Logit}(y) = \ln(\text{odds}) = \ln\left(\frac{p}{1-p}\right) = \alpha + \beta x$$

Por conseguinte, a função logística simples é definida pela fórmula:

$$y = \frac{e^{\alpha + \beta x}}{1 + e^{\alpha + \beta x}} \quad \frac{1}{1 + e^{-(\alpha + \beta x)}}$$

Tornando o modelo mais complexo, e estendendo-o a múltiplas variáveis predictoras pode-se construir uma expressão de regressão logística mais complexa da seguinte forma:

$$\text{Logit}(y) = \ln \left(\frac{p}{1-p} \right) = \alpha + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k$$

Por conseguinte a função logística pode ser expandida à fórmula:

$$y = \frac{e^{\alpha + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k}}{1 + e^{\alpha + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k}} = \frac{1}{1 + e^{-(\alpha + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k)}}$$

Quando uma regressão logística é calculada, o coeficiente de regressão traduz a variação estimada no resultado da probabilidade, em função de cada unidade de aumento no valor da variável independente.

Contudo, de acordo com Newton et al. (2010), complementarmente aos resultados dos coeficientes explorados pela regressão logística em termos de probabilidades, é aconselhável explorar outras formas mais tangíveis e ajustadas de apresentar e interpretar a força dos coeficientes da regressão logística. Uma das formas consiste no recurso ao cálculo dos efeitos marginais médios.

A prática empírica atual favorece o cálculo dos efeitos marginais médios quando é possível fazê-lo, permitindo ir além da estimação dos coeficientes do modelo logístico simples e interpretar os coeficientes de forma mais rigorosa (Greene, 2007). Na análise empírica, os coeficientes finais de interesse para extrair conclusões são frequentemente os efeitos marginais médios de mudanças específicas nas variáveis regressoras sobre a probabilidade da variável resposta (Fernández-Val, 2009).

Ainda assim, de acordo com Newton et al. (2010), o cálculo dos efeitos marginais médios apenas fornece um valor singular na estimação dos coeficientes. Não importa como a média é definida. A média pode ser um problema, podendo obscurecer diferenças nos efeitos revelados. Por essa razão, para além dos efeitos marginais médios explora-se o ajustamento da função por cada variável que apresentou significado estatístico, estabelecendo-se um intervalo aleatório entre um valor mínimo e um valor máximo para verificar como cada uma dessas variáveis se comporta para além da média. Este procedimento torna os coeficientes mais ajustados e a sua significância mais rigorosa.

O modelo logístico tem assim a sua total aplicação econométrica ao modelo de investigação aqui formulado e é a solução estatística ideal para estimar os efeitos das variáveis

independentes sobre a probabilidade de mudança dos modelos de governação dos serviços municipais, cujos resultados serão detalhadamente apresentados no capítulo seguinte.

CAPÍTULO V
RESULTADOS/DISCUSSÃO

PARTE I

RESULTADOS ESTATÍSTICOS DESCRITIVOS

Analisados os dados recolhidos por meio das técnicas estatísticas definidas no capítulo anterior, obtiveram-se primeiramente os resultados descritivos a seguir apresentados.

5.1 – Resultados descritivos

5.1.2 – Caracterização da variável dependente

A tabela seguinte apresenta os resultados descritivos para a variável dependente em termos de frequência de respostas, percentagem e valor acumulado. Genericamente verifica-se que das 2.382 observações realizadas, 85% dos serviços mantiveram-se no mesmo *status quo* entre 2008 e 2016 sem sofrer qualquer mudança, enquanto 15% dos serviços foram sujeitos a mudança (remunicipalizações e novas externalizações), conforme ilustra a tabela seguinte. Estes valores descritivos espelham todos os serviços que se mantiveram inalterados no período (*status quo*) e todos os serviços que mudaram de modelo nesse período.

Tabela 12 - Caracterização da variável dependente

	Variável dependente	Frequência	Percentagem	Acumulado
Todas as mudanças de modelo	<i>Status Quo</i>	2.026	85,05 %	85,05
	Mudança de modelo de governação	356	14,95 %	100,00
	Total	2.382	100 %	

Criação própria

Os valores apresentados na tabela anterior constituíram a base genérica para a análise pretendida para a investigação. Contudo, para tornar a análise mais profícua e poder acomodar os três planos de análise concebidos no capítulo anterior, a unidade de análise base constituída pelos 2.382 serviços observados foi desdobrada em duas outras unidades de análise. Uma unidade de análise que agrupa 458 serviços observados e que corresponde ao universo de serviços que relaciona serviços estavelmente externalizados com os serviços que saíram desse estado para ser remunicipalizados. Uma unidade de análise que agrupa 1.924 serviços observados e que corresponde ao universo de serviços que relaciona serviços estavelmente públicos com os serviços que saíram desse estado para ser externalizados para agentes externos.

Para cada um dos dois desdobramentos da unidade de análise fixaram-se os correspondentes resultados descritivos que se apresentam ao longo das duas seguintes tabelas comentadas. Assim, como foi anteriormente referido, para o primeiro desdobramento da unidade de análise, verifica-se que o N baixa para 458 observações, sendo constatável que entre 2008 e 2016, 44% dos serviços mantiveram o mesmo *status quo* de serviço externalizado, enquanto 56% dos serviços externalizados foram remunicipalizados, conforme ilustra a tabela seguinte.

Tabela 13 – Primeiro desdobramento da unidade de análise

Mudança de modelo: Passagem da externalização para a remunicipalizado	Variável dependente	Frequência	Percentagem	Acumulado
	<i>Status Quo</i>	201	43,89 %	43,89
	Mudança de modelo de governação	257	56,11 %	100,00
	Total	458	100 %	

Criação própria

Para o segundo desdobramento da unidade de análise o N passa para 1.924 observações, verificando-se que entre 2008 e 2016, 95% dos serviços mantiveram o mesmo *status quo* de serviço público, enquanto somente 5% dos serviços foram externalizados para agentes externos, conforme ilustra a tabela seguinte.

Tabela 14 – Segundo desdobramento da unidade de análise

Mudança de modelo Passagem de público para externalizado	Variável dependente	Frequência	Percentagem	Acumulado
	<i>Status Quo</i>	1.825	94,85 %	94,85
	Mudança de modelo de governação	99	5,15 %	100,00
	Total	1.924	100 %	

Criação própria

Pela mesma ordem apresentada, a unidade de análise base (2.382 observações) acomodará o primeiro plano de análise delineado no capítulo anterior. O primeiro desdobramento da unidade de análise (458 observações) acomodará o segundo plano de análise. O segundo desdobramento da unidade de análise (1.924 observações) acomodará o terceiro plano de análise. Portanto, estas três unidades de análise constituíram a base de análise para os três planos de análise concebidos no capítulo anterior e que mais adiante serão explorados individualmente.

5.1.3 – Caracterização das variáveis independentes

A tabela descritiva seguidamente apresentada caracteriza cada uma das variáveis independentes usadas no modelo em termos de observações realizadas, média, desvio padrão, mínimo e máximo. Todas as variáveis independentes foram testadas nas 2.382 observações realizadas pela investigação.

Tabela 15 - Quadro descritivo da variável independente

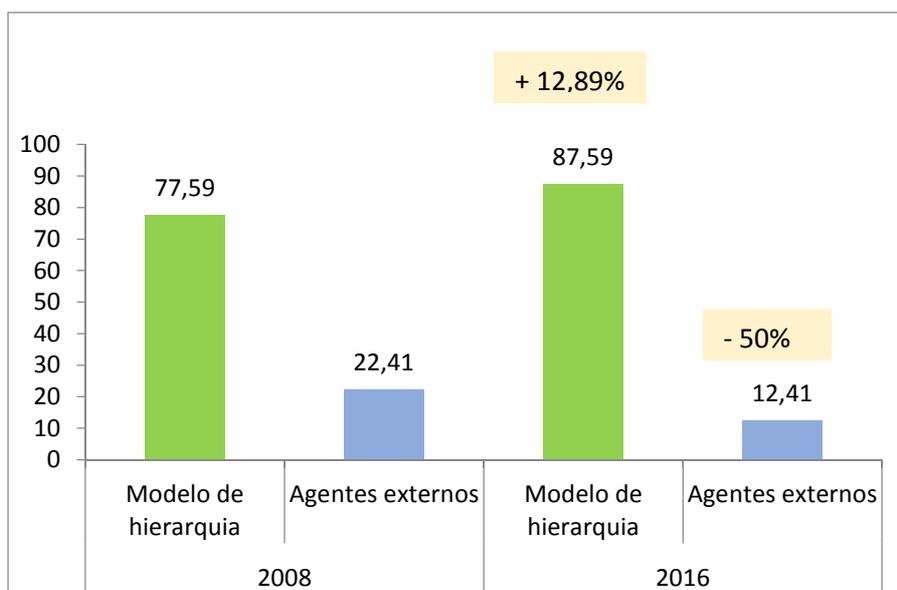
Variáveis	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
População	2.382	-0,0468469	0,06359	-0,18377	0,3117747
Densidade populacional	2.382	-15,14572	64,85747	-560,6	58,9
Bens privados	2.382	0,2086482	0,4064277	0	1
Diferença de votos 2013	2.382	0,1814988	0,1401586	0,0003201	0,5759026
Nível de endividamento municipal	2.382	0,1538457	0,6468954	-0,5524849	3,702076
Endividamento municipal excessivo	2.382	0,1389589	0,3459762	0	1
Funcionários municipais	2.382	-0,1245434	0,0757679	-0,3744681	0,0387931
Viragem à esquerda	2.382	0,0860621	0,2805147	0	1
Viragem à direita	2.382	0,0570949	0,2320725	0	1

Criação própria

5.1.4 – Dinâmica de mudança de modelos de governação observada

O gráfico seguidamente apresentado condensa toda a dinâmica de mudança de modelos de governação dos serviços municipais em Portugal, observada entre 2008 e 2006. Da análise do gráfico conclui-se que, de facto, houve uma dinâmica de mudança de modelos de governação dos serviços municipais no período analisado. Houve serviços que se encontravam externalizados e que regressaram à estrutura dos municípios e houve serviços que se encontravam na estrutura dos municípios e que foram externalizados para agentes externos. Em concreto, os resultados revelam que, nesse período, 12,89% de serviços externalizados foram remunicipalizados e as novas externalizações reduziram em 50%.

Ilustração 11 - Movimentos de mudança de modelos de governação (2008-2016)



Criação própria

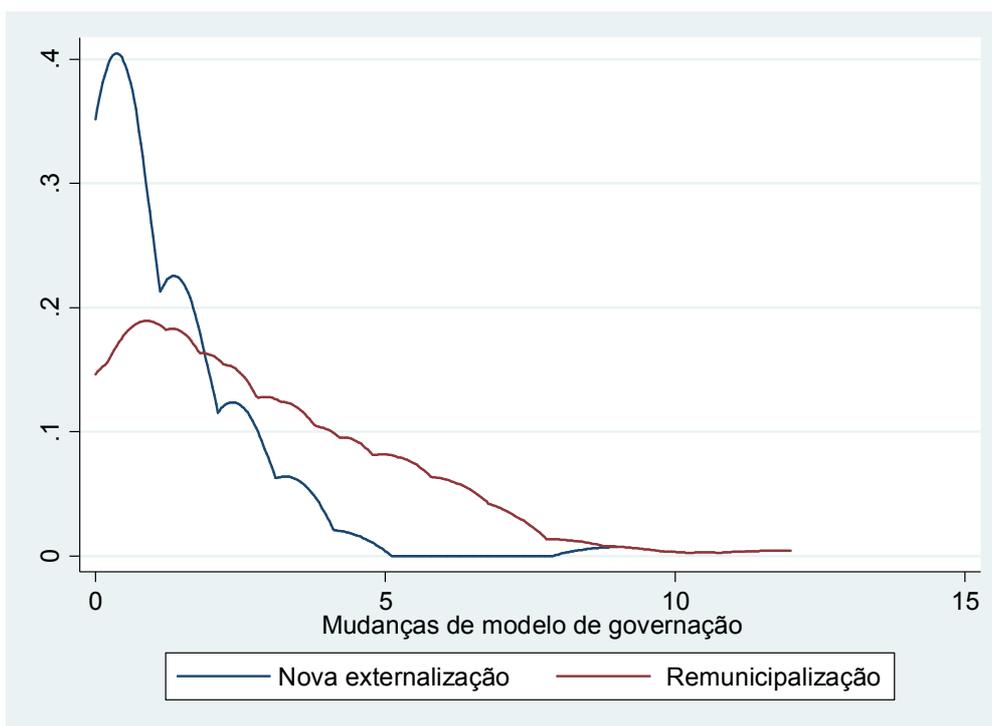
Esta dinâmica de mudança de modelos de governação nos serviços municipais portugueses claramente evidencia que houve um reforço na opção dos decisores políticos pelo modelo de hierarquia e uma redução significativa nas suas opções pela transferência de serviços para agentes externos.

Esta constatação vem de encontro aos resultados de um estudo realizado por Warner (2008) na parte anglo-saxónica (EUA), onde também encontrou um crescimento substancial nas iniciativas de remunicipalização dos serviços municipais face às iniciativas de novas externalizações.

5.1.5 – Densidade estimada para a probabilidade de remunicipalizar e externalizar serviços

O gráfico de estimativa *Kerne*/seguidamente apresentado permite observar a densidade dos movimentos de probabilidade para a remunicipalização e para novas externalizações. Esses movimentos de probabilidade revelam que, em cada município, a probabilidade de remunicipalização aumenta com o número de serviços que mudaram de modelo de governação

Ilustração 12 - Gráfico de densidade Kernel para a probabilidade de externalização e remunicipalização



Criação própria

5.1.6 – Top 10 de serviços mais sujeitos à mudança de modelo de governação

Entre 2008 e 2016, dos 42 serviços municipais analisados, alguns foram mais sujeitos à mudança de modelo de governação do que outros. Os resultados obtidos permitem estabelecer um *top 10* de serviços mais externalizados que saíram de um modelo de hierarquia para a alçada de agentes externos e um *top 10* de serviços mais remunicipalizados que deixaram de ser providos por agentes externos e transitaram para o modelo de hierarquia.

5.1.6.1 – Serviços mais externalizados

O quadro seguinte totaliza os dez serviços que foram mais externalizados no período em análise.

Tabela 16 – Dez serviços mais externalizados

Serviços mais externalizados	Ocorrências
Tratamento de Águas Residuais	14
Abastecimento de Água	13
Recolha de Resíduos Sólidos	10
Serviços de Transportes Escolares	9

Tratamento de Resíduos Sólidos	7
Segurança de Edifícios	5
Manutenção e Administração Parques de Estacionamento	4
Construção e Reparação de Rede Viária	3
Serviço de Salubridade e Higiene Urbana	3
Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social	3

Criação própria

5.1.6.2 – Serviços mais remunicipalizados

O quadro seguinte sumariza os dez serviços mais remunicipalizados entre 2008 e 2016, que abandonaram o mercado de agentes externos e regressaram à produção direta dos municípios.

Tabela 17 – Dez serviços mais remunicipalizados

Serviços mais remunicipalizados	Ocorrências
Construção e Reparação de Rede Viária	17
Tratamento de Águas Residuais	17
Serviços de Transportes Escolares	16
Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social	16
Serviço de Apoio ao Idoso	15
Abastecimento de Água	14
Manutenção de Jardins e Parques Públicos	13
Recolha de Resíduos Sólidos	13
Segurança de Edifícios	13
Tratamento de Resíduos Sólidos	12

Criação própria

PARTE II

RESULTADOS ESTATÍSTICOS INFERENCIAIS

Apresentados e analisados que foram os resultados de índole mais descritiva com interesse para a investigação e apresentados que foram os desdobramentos da unidade de análise, segue-se agora uma apresentação dos resultados inferenciais obtidos após a aplicação

da regressão logística para estimar o efeito das variáveis preditoras sobre a probabilidade de mudança de modelo na organização dos serviços municipais.

Os resultados obtidos pela regressão logística serão apresentados sequencialmente por cada um dos três planos de análise concebidos no capítulo anterior, designadamente, o plano de análise 1, que estima a probabilidade para todas as mudanças de modelo de governação *tout cours*; o plano de análise 2 que estima a probabilidade de mudança para um modelo de hierarquia por meio da remunicipalização, e o plano de análise 3 que estima a mudança para agentes externos por meio de novas externalizações.

Em cada um destes planos de análise foi aplicada a regressão logística, seguida do cálculo dos efeitos marginais médios por forma a alcançar uma rigorosa interpretação dos coeficientes estatísticos. Vejamos de seguida os resultados obtidos em cada plano de análise.

5.2 – Plano de análise 1 – Probabilidade para todas as mudanças de modelo de governação

Na nomenclatura de análise estatística a seguir apresentada, o modelo logístico analisa o efeito das variáveis independentes sobre a probabilidade de mudança de modelo de governação dos serviços municipais. Nesta análise de probabilidade estão incluídos todos os movimentos de remunicipalização e todos os movimentos de novas externalizações ocorridas entre 2008 e 2016, ou seja, serão analisadas todas as mudanças ocorridas no período.

Relembra-se que este plano de análise utiliza a unidade de análise base já anteriormente apresentada na caracterização da variável dependente. Vale a pena recordar que neste plano de análise o N situa-se nos 2.382 serviços observados, dos quais 85% mantiveram-se estáveis e 15% mudaram de modelo de governação, conforme demonstra a tabela seguinte que aqui se recupera para uma melhor perceção.

Tabela 18- Caracterização da variável dependente

	Variável dependente	Frequência	Percentagem	Acumulado
Todas as mudanças de modelo	Status Quo	2.026	85,05 %	85,05
	Mudança de modelo de governação	356	14,95 %	100,00
	Total	2.382	100 %	

Criação própria

Com efeito, sendo y uma variável dependente que assume os valores alternativos de resposta codificados de $\{0,1\}$ correspondentes às categorias de resposta *Status quo* e *Mudança*

de modelo de governação, respetivamente, e seja x um conjunto de variáveis de condicionamento, o resultado y_i para o indivíduo i será uma dessas duas categorias alternativas. Para o cálculo da estimativa que aqui se pretende o enfoque recai na resposta codificada com o valor 1 (*Mudança de modelo de governação*) por respeitar ao evento de interesse para análise.

Assim, por cada relação calculada entre as variáveis independentes e a variável dependente, a regressão logística extrai os coeficientes de probabilidade capazes de fornecer a estimativa de probabilidade para todas as mudanças de modelo de governação dos serviços municipais. A leitura e interpretação *standard* dos coeficientes obtidos pela regressão logística prescreve que, com o aumento de uma unidade na variável independente x a probabilidade para um resultado y é expectável que mude num dado sentido e numa dada medida, considerando-se as demais variáveis do modelo contantes. Naturalmente será esta a linha de interpretação seguida para os coeficientes apurados e que apresentam significado estatístico.

A tabela seguinte apresenta os resultados obtidos depois de estimado o modelo de regressão logística simples.

Tabela 19 - Probabilidade de mudança do modelo de governação dos serviços municipais

VARIÁVEIS	(1) Todas as mudanças
População (variação)	0,969 (0,884)
Densidade populacional (variação)	0,000253 (0,000940)
Bens privados (dummy)	0,199 (0,137)
Diferença de votos 2013 (variação)	-0,846* (0,452)
Nível de endividamento municipal (variação)	0,233** (0,0963)
Endividamento municipal excessivo (dummy)	-0,407* (0,227)
Funcionários municipais (variação)	-0,447 (0,794)
Viragem à esquerda (dummy)	-0,256 (0,230)
Viragem à direita (dummy)	0,154 (0,284)
Constante	-1,617*** (0,141)
Observações	2.382
Chi	15,26
Prob>chi	0,0840

Erros standard entre parênteses

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

Os sinais dos coeficientes em que o valor de p é <0.01 , $p<0.05$ ou <0.1 indicam, para já, o sentido da probabilidade para a mudança de modelo de governação por cada variável independente. Três coeficientes apresentam interesse estatístico, nomeadamente os coeficientes estimados para as variáveis *Diferença de votos 2013*, *Nível de endividamento municipal* e *Endividamento municipal excessivo*. Recorrendo à leitura dos sinais dos coeficientes obtidos para cada uma dessas variáveis, conclui-se que:

Para a variável *Diferença de votos 2013*, o coeficiente ou parâmetro estimado é negativo, sendo expectável que um aumento de um ponto percentual na diferença de votos reduza a probabilidade de mudança do modelo de governação dos serviços municipais, admitindo todas as outras variáveis independentes constantes.

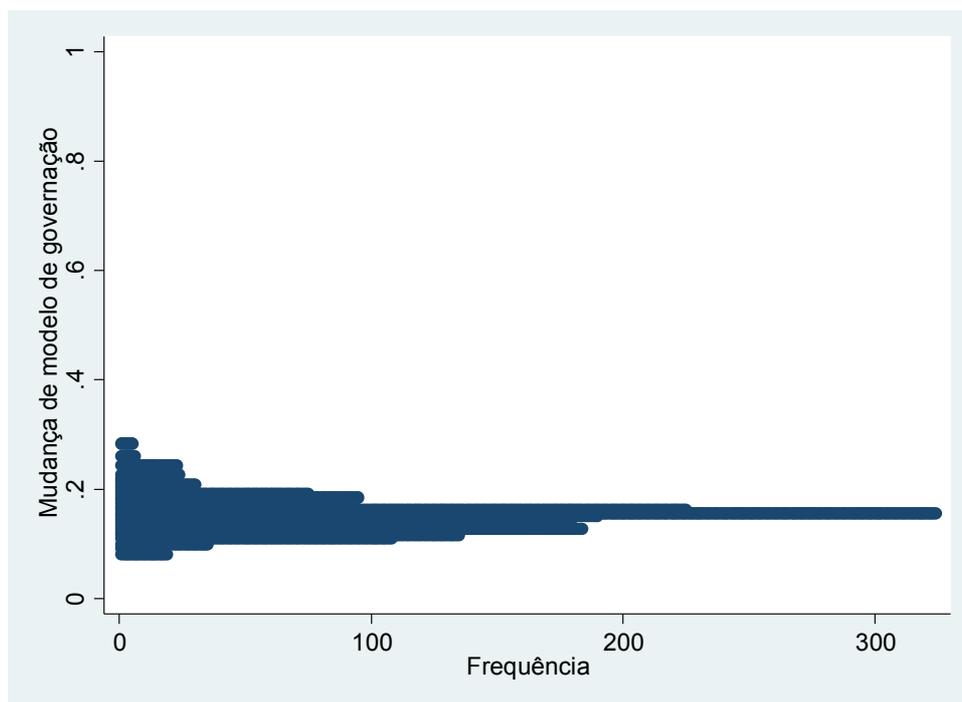
Para a variável *Nível de endividamento municipal* o coeficiente ou parâmetro estimado apresenta um sentido positivo, sendo que para cada aumento de um ponto percentual no Nível de endividamento municipal é expectável uma probabilidade de aumento nas opções de mudança do modelo de governação dos serviços municipais, admitindo todas as outras variáveis independentes constantes.

Para a variável *Endividamento municipal excessivo* o coeficiente ou parâmetro estimado apresenta um sentido negativo, sendo que para cada aumento de um ponto percentual no Endividamento municipal excessivo é expectável uma probabilidade de redução nas opções de mudança do modelo de governação dos serviços municipais, admitindo todas as outras variáveis independentes constantes.

Estas três variáveis concorrem assim para a probabilidade de mudança do modelo de governação dos serviços municipais. As variáveis *Diferença de votos 2013* e *Endividamento municipal excessivo* reduzem a probabilidade de mudança. Apenas a variável *Nível de endividamento municipal* é capaz de aumentar a probabilidade de mudança de modelo. Já o efeito provocado pelas restantes variáveis independentes estudadas não é significativo neste primeiro plano de análise.

Segue-se agora uma tradução gráfica da probabilidade geral para a mudança de modelo de governação dos serviços municipais. Conforme decorre do gráfico a seguir apresentado, no geral existe uma baixa probabilidade para que haja mudanças de modelo de governação dos serviços municipais. Essa baixa probabilidade cifra-se entre cerca de 10% e 30%, com uma frequência de probabilidade de mudança mais intensa até aos 20%.

Ilustração 13 - Gráfico de probabilidade para a mudança de modelo de governação



Olhando agora para os serviços em si mesmos, seguidamente apresenta-se uma tabela nominativa com a probabilidade que cada serviço apresenta para mudar de modelo de governação. Na coluna da esquerda figuram os serviços por tipologia. Na coluna da direita figura a proporção percentual da probabilidade de mudança de modelo. Conforme se verifica, existem serviços que apresentam uma maior probabilidade geral para mudar de modelo de governação do que outros. Tal probabilidade inicia na ordem dos 19% e vai decrescendo até uma ordem de 14%.

Tabela 20 – Probabilidade de mudança de modelo de governação por tipo de serviço

Serviços municipais por tipo	%
Serviço de Transportes Coletivos	18,67%
Manutenção e Administração de Parquímetros	17,69%
Distribuição de Energia Elétrica de Baixa Tensão	17,39%
Serviços de Veterinária	17,10%
Serviço de Habitação Social	17,07%
Cuidados de Saúde e Assistência Médica	17,05%
Abastecimento de Água	17,05%
Serviços de Transportes Escolares	16,93%
Manutenção e Administração de Mercados Abastecedores	16,85%
Manutenção e Administração de Cantinas	16,73%
Manutenção e Administração de Jardins de Infância	16,64%
Polícia Municipal	14,92%

Fiscalização e Licenciamento de Actividades Económicas	14,75%
Manutenção e Administração de Teatros	14,72%
Cooperação Externa	14,62%
Manutenção e Administração de Cemitérios	14,61%
Tratamento de Resíduos Sólidos	14,56%
Serviços de Apoio à Inserção De Jovens Na Vida Ativa	14,55%
Segurança de Edifícios	14,52%
Gestão e Reabilitação Urbana	14,48%
Serviço de Bombeiros e Protecção Civil	14,47%
Gestão Urbanística e Ordenamento do Território	14,47%
Manutenção de Edifícios	14,47%
Manutenção de Jardins e Parques Públicos	14,46%
Recolha de Resíduos Sólidos	14,45%
Tratamento de Águas Residuais	14,45%
Serviço de Promoção do Turismo	14,44%
Manutenção e Administração do Canil	14,40%
Serviço de Apoio ao Idoso	14,39%
Gestão da Mobilidade Urbana	14,38%
Manutenção e Administração de Museus	14,37%
Manutenção e Administração de Infra Estruturas Aeronáuticas	14,32%
Manutenção de Escolas do 1º Ciclo	14,30%
Manutenção e Administração da Biblioteca	14,30%
Manutenção e Administração de Piscinas	14,26%
Manutenção e Administração de Pavilhões Gimnodesportivos	14,19%
Manutenção e Administração de Estádios	14,12%
Manutenção e Administração de Parques Industriais	14,11%
Manutenção e Administração Parques de Estacionamento	14,08%
Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social	14,05%
Construção e Reparação de Rede Viária	13,98%
Serviço de Salubridade e Higiene Urbana	13,92%

Criação própria

Concluída a regressão logística simples para este primeiro plano de análise trona-se agora necessário ir mais além. Os resultados dos coeficientes explorados até agora devem ser explorados através de outras técnicas estatísticas que permitam ajustar e tornar mais tangível a interpretação da força dos coeficientes obtidos. Uma das técnicas estatísticas consiste no recurso ao cálculo dos efeitos marginais médios.

A tabela seguinte apresenta os novos coeficientes apurados após calculados os efeitos marginais médios.

Tabela 21 - Efeitos marginais médios para a probabilidade de mudança do modelo de governação

VARIÁVEIS	(1) Todas as mudanças
População (variação)	0,122 (0,112)
Densidade populacional (variação)	0,00003 (0,0001)
Bens privados (=1)	0,0251 (0,0172)
Diferença de votos 2013 (variação)	-0,107** (0,057)
Nível de endividamento municipal (variação)	0,0295** (0,0122)
Endividamento municipal excessivo (=1)	-0,0514* (0,0287)
Funcionários municipais (variação)	-0,0565 (0,1002)
Viragem à esquerda (=1)	-0,0323 (0,0291)
Viragem à direita (=1)	0,0195 (0,036)
Observações	2.382

Erros standard entre parênteses

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

Conforme decorre da tabela anterior, o ajustamento proporcionado pelo recurso aos efeitos marginais médios introduz algumas novidades nos valores dos coeficientes agora apresentados. Mais uma vez, só traduzem significado estatístico os coeficientes em que o valor de p é <0.01, <0.05 ou <0.1.

Os novos coeficientes mostram que as três variáveis *Diferença de votos 2013*, *Nível de endividamento municipal* e *Endividamento municipal excessivo* mantêm-se significantes, com valores de probabilidade mais ajustados em comparação com os valores apresentados aquando da estimação de probabilidade pela regressão logística simples. Assim:

Para a variável *Diferença de votos 2013*, o coeficiente ou parâmetro agora estimado é de -0,107. Significa que, uma variação marginal (positiva) de um ponto percentual na variável *Diferença de votos* reduz em 11% a probabilidade do decisor político mudar de modelo de governação dos serviços municipais.

Para a variável *Nível de endividamento municipal*, o coeficiente ou parâmetro estimado é de 0,0295. Significa que, uma variação marginal (positiva) de um ponto percentual na variável

Nível de endividamento municipal aumenta em 3% a probabilidade do decisor político mudar de modelo de governação dos serviços municipais.

Para a variável *Endividamento municipal excessivo*, o coeficiente ou parâmetro estimado é de -0,0514. Significa que, uma variação marginal (positiva) de um ponto percentual na variável *Endividamento municipal excessivo* reduz em 5% a probabilidade do decisor político mudar de modelo de governação dos serviços municipais.

Note-se, contudo, que o cálculo dos efeitos marginais médios apenas fornece um valor singular na estimação dos coeficientes. Não importa como a média dos valores das variáveis é definida. A média pode constituir um problema, pois pode obscurecer diferenças nos efeitos revelados. Por forma a colmatar esta insuficiência, torna-se conveniente explorar o ajustamento da função por cada variável que apresentou significado estatístico estabelecendo-se um intervalo aleatório entre um valor mínimo e um valor máximo para verificar como os efeitos marginais de cada uma dessas variáveis se comporta para além média. Com este exercício consegue-se também uma interpretação mais intuitiva e simplificada desses comportamentos.

Começando então pela variável independente *Diferença de votos 2013* e definindo-lhe um intervalo de valores aleatórios de 6 posições, obtiveram-se os resultados da tabela seguinte. A primeira coluna da esquerda apresenta os valores aleatórios escolhidos para o intervalo e a segunda coluna da esquerda apresenta o comportamento dos coeficientes ao longo desse intervalo.

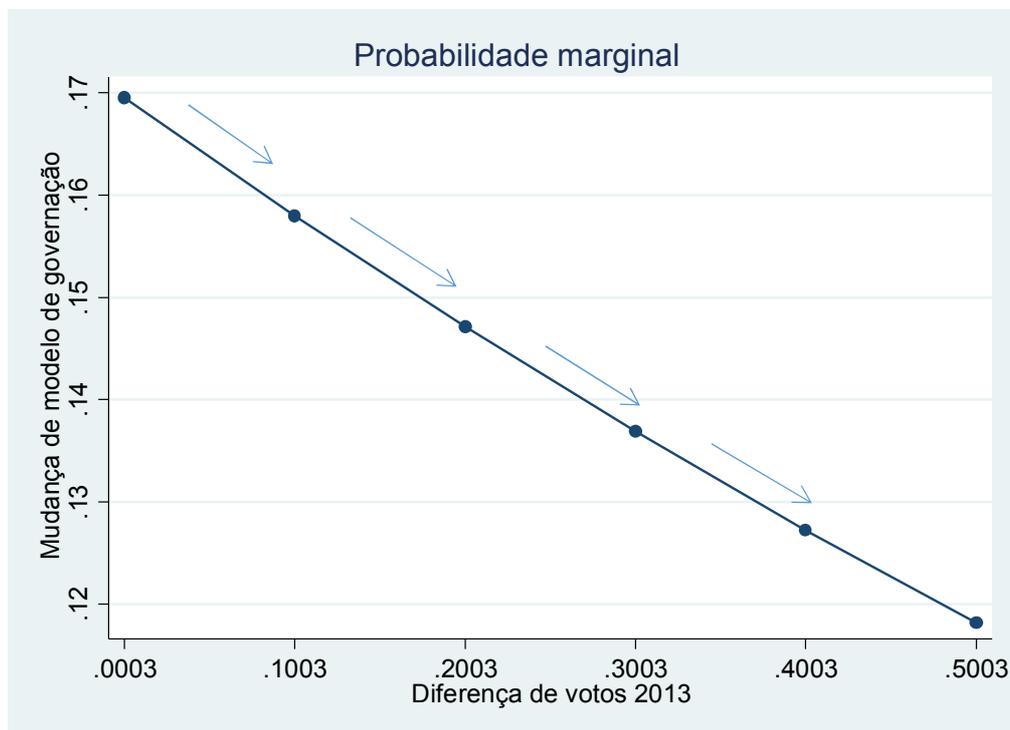
Tabela 22 - Efeitos marginais para a variável *Diferença de votos 2013*

Efeitos marginais		Número de observações = 2,382			
Modelo VCE: OIM					
Expressão: Pr(mudanças), predição()					
Método-Delta					
	Marginal	Erro Standard	z	P> z	[95% Intervalo de confiança]
_at					
1	0,1695132	0,0136222	12,44	0,000	0,1428143 0,1962122
2	0,1579975	0,0088088	17,94	0,000	0,1407327 0,1752624
3	0,1471222	0,0073508	20,01	0,000	0,1327149 0,1615296
4	0,1368707	0,0095347	14,35	0,000	0,118183 0,1555585
5	0,1272243	0,0129672	9,81	0,000	0,1018091 0,1526395
6	0,1181621	0,0164129	7,20	0,000	0,0859934 0,1503307

Criação própria

Notoriamente, o comportamento dos coeficientes no intervalo definido demonstram que à medida que a diferença de votos aumenta menor vai sendo a probabilidade para a mudança do modelo de governação dos serviços municipais. No gráfico a seguir apresentado essa conclusão é mais intuitiva e perceptível.

Ilustração 14 - Efeitos marginais para a variável Diferença de votos 2013



Passando à variável independente *Nível de endividamento municipal* e definindo-lhe um intervalo de valores aleatórios de 44 posições, obtiveram-se os resultados da tabela seguinte. A primeira coluna da esquerda apresenta os valores aleatórios escolhidos para o intervalo e a segunda coluna da esquerda apresenta o comportamento dos coeficientes ao longo desse intervalo.

Tabela 23 - Efeitos marginais para a variável Nível de endividamento municipal

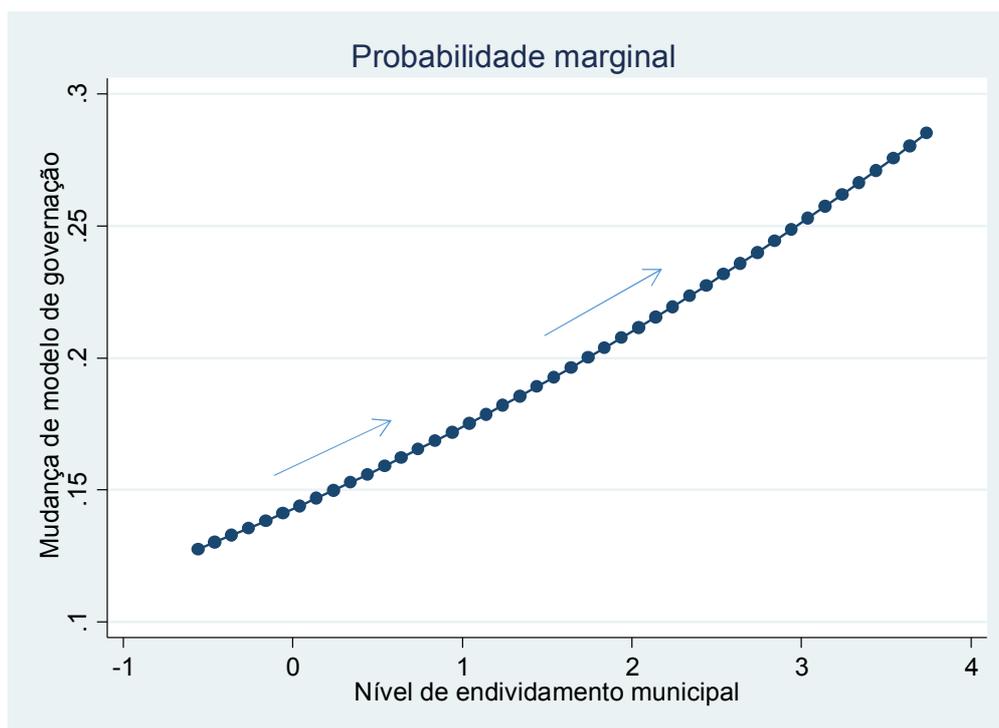
Efeitos marginais		Número de observações = 2,382			
Modelo VCE: OIM					
Expressão: Pr(mudanças), predição()					
Método-Delta					
	Marginal	Erro Standard	z	P> z	[95% Intervalo de confiança]
_at					
1	0,1275309	0,0104723	12,18	0,000	0,1070056 0,1480562
2	0,1301507	0,0098208	13,25	0,000	0,1109022 0,1493991
3	0,132816	0,0091978	14,44	0,000	0,1147888 0,1508433
4	0,1355275	0,0086214	15,72	0,000	0,1186299 0,1524252
5	0,1382855	0,0081154	17,04	0,000	0,1223796 0,1541914
6	0,1410905	0,0077089	18,30	0,000	0,1259814 0,1561996
7	0,1439428	0,0074349	19,36	0,000	0,1293707 0,158515
8	0,146843	0,0073264	20,04	0,000	0,1324836 0,1612024
9	0,1497914	0,0074092	20,22	0,000	0,1352696 0,1643131
10	0,1527883	0,0076961	19,85	0,000	0,1377042 0,1678724

11	0,1558343	0,0081842	19,04	0,000	0,1397935	0,171875
12	0,1589295	0,0088583	17,94	0,000	0,1415676	0,1762915
13	0,1620745	0,0096967	16,71	0,000	0,1430692	0,1810797
14	0,1652694	0,0106771	15,48	0,000	0,1443426	0,1861962
15	0,1685147	0,0117794	14,31	0,000	0,1454275	0,1916019
16	0,1718105	0,012987	13,23	0,000	0,1463565	0,1972646
17	0,1751573	0,0142868	12,26	0,000	0,1471557	0,2031589
18	0,1785552	0,0156687	11,40	0,000	0,147845	0,2092654
19	0,1820045	0,0171251	10,63	0,000	0,1484399	0,215569
20	0,1855053	0,0186499	9,95	0,000	0,1489522	0,2220584
21	0,1890579	0,0202385	9,34	0,000	0,1493911	0,2287247
22	0,1926625	0,0218875	8,80	0,000	0,1497638	0,2355612
23	0,1963191	0,0235939	8,32	0,000	0,1500759	0,2425623
24	0,200028	0,0253555	7,89	0,000	0,1503322	0,2497238
25	0,2037892	0,0271704	7,50	0,000	0,1505362	0,2570421
26	0,2076027	0,029037	7,15	0,000	0,1506911	0,2645142
27	0,2114686	0,0309541	6,83	0,000	0,1507997	0,2721375
28	0,215387	0,0329204	6,54	0,000	0,1508642	0,2799098
29	0,2193577	0,0349349	6,28	0,000	0,1508866	0,2878288
30	0,2233809	0,0369966	6,04	0,000	0,1508689	0,2958928
31	0,2274563	0,0391045	5,82	0,000	0,1508128	0,3040998
32	0,2315839	0,0412579	5,61	0,000	0,1507199	0,3124479
33	0,2357635	0,0434558	5,43	0,000	0,1505917	0,3209354
34	0,239995	0,0456973	5,25	0,000	0,1504299	0,3295602
35	0,2442782	0,0479816	5,09	0,000	0,150236	0,3383205
36	0,2486129	0,0503077	4,94	0,000	0,1500115	0,3472142
37	0,2529986	0,0526748	4,80	0,000	0,149758	0,3562393
38	0,2574353	0,0550817	4,67	0,000	0,1494771	0,3653935
39	0,2619225	0,0575276	4,55	0,000	0,1491705	0,3746745
40	0,2664598	0,0600113	4,44	0,000	0,1488398	0,3840798
41	0,2710468	0,0625318	4,33	0,000	0,1484868	0,3936069
42	0,2756832	0,0650879	4,24	0,000	0,1481133	0,4032531
43	0,2803683	0,0676784	4,14	0,000	0,1477212	0,4130155
44	0,2851018	0,070302	4,06	0,000	0,1473124	0,4228912

Criação própria

Neste caso, o comportamento dos coeficientes no intervalo definido demonstram que à medida que o Nível de endividamento municipal aumenta, aumenta também a probabilidade para a mudança do modelo de governação dos serviços municipais. O gráfico seguinte ilustra essa relação de forma mais intuitiva.

Ilustração 15 - Efeitos marginais para a variável Nível de endividamento municipal



Passando agora à variável independente *Endividamento municipal excessivo* e definindo-lhe um intervalo de valores aleatórios de 2 posições, obtiveram-se os resultados da tabela seguinte. A primeira coluna da esquerda apresenta os valores aleatórios escolhidos para o intervalo e a segunda coluna da esquerda apresenta o comportamento dos coeficientes ao longo desse intervalo.

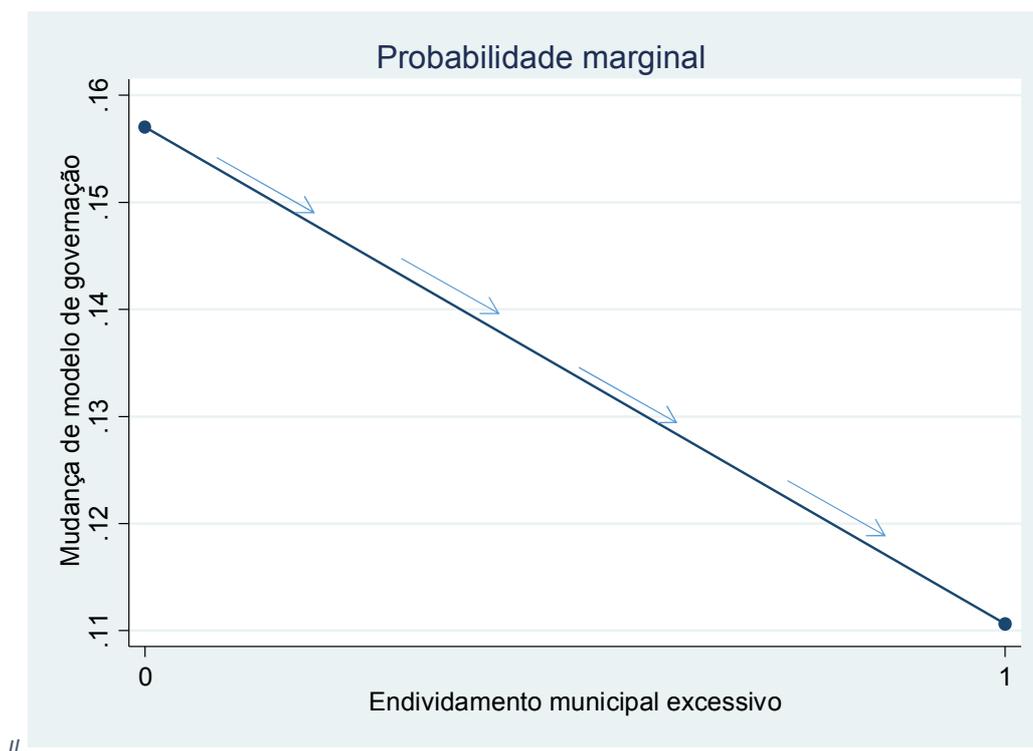
Tabela 24 - Efeitos marginais para a variável *Endividamento municipal excessivo*

Efeitos marginais		Número de observações = 2,382			
Modelo VCE: OIM					
Expressão: Pr(mudanças), predição()					
Método-Delta					
	Marginal	Erro Standard	z	P> z	[95% Intervalo de confiança]
_at					
1	0,1570213	0,008659	18,13	0,000	0,14005 0,1739926
2	0,1106207	0,0198026	5,59	0,000	0,0718083 0,1494331

Criação própria

O comportamento dos coeficientes no intervalo definido demonstra que, à medida que o Endividamento municipal excessivo acontece, menor é a probabilidade para a mudança do modelo de governação dos serviços municipais. O gráfico seguinte ilustra essa relação de forma mais intuitiva.

Ilustração 16 - Efeitos marginais para a variável Endividamento excessivo



5.3 – Plano de análise 2 – Probabilidade de mudança para o modelo de hierarquia

Neste segundo plano de análise, o modelo logístico analisa o efeito das variáveis independentes sobre a probabilidade de mudança dos serviços municipais para o modelo de hierarquia, através da sua remunicipalização. A remunicipalização é o meio pelo qual os municípios reintegram na sua estrutura os serviços que até então se encontravam externalizados nas mãos de agentes externos. Necessariamente só existe remunicipalização de serviços externalizados. Portanto, na análise de probabilidade que a seguir se demonstra só estão incluídos os movimentos de remunicipalização ocorridos entre 2008 e 2016.

Relembra-se que este segundo plano de análise utiliza o primeiro desdobramento da unidade de análise já anteriormente apresentado na caracterização da variável dependente. Vale também a pena recordar que, neste segundo plano de análise, o N passa para 458 serviços observados, dos quais 44% mantiveram-se estavelmente externalizados e 56% foram remunicipalizados e mudaram para um modelo de hierarquia, conforme demonstra a tabela seguinte que aqui se recupera para uma melhor perceção.

Tabela 25 - Serviços que mudaram de modelo por via da remunicipalização

Mudança de modelo: Passagem da externalização para a remunicipalizado	Variável dependente	Frequência	Porcentagem	Acumulado
	<i>Status Quo</i>	201	43,89 %	43,89
	Mudança de modelo de governação	257	56,11 %	100,00
	Total	458	100 %	

Criação própria

Para o cálculo da regressão logística simples que adiante se apresenta será mais uma vez dada ênfase às respostas que recaíram na categoria de resposta codificada com o valor 1 (*Mudança de modelo de governação*) por respeitar ao evento de interesse para análise. Para extrair conclusões quanto ao efeito das variáveis independentes sobre a probabilidade de mudança dos serviços para um modelo de hierarquia foram seguidos os mesmos passos de regressão logística e de cálculo dos efeitos marginais médios usados no primeiro plano de análise. A tabela seguinte apresenta os resultados obtidos depois de estimar a regressão logística

Tabela 26 - Probabilidade de mudança para o modelo de hierarquia

VARIÁVEIS	(2) Remunicipalização
População (variação)	5,064*** (1,839)
Densidade populacional (variação)	-0,00125 (0,00198)
Bens privados (dummy)	-0,229 (0,224)
Diferença de votos 2013 (variação)	-1,349* (0,761)
Nível de endividamento municipal (variação)	0,156 (0,152)
Endividamento municipal excessivo (dummy)	-0,793** (0,337)
Funcionários municipais (variação)	-0,0663 (1,322)
Viragem à esquerda (dummy)	-0,614* (0,349)
Viragem à direita (dummy)	0,550 (0,450)
Constante	0,863*** (0,247)
Observações	458
Chi	23,09
Prob>chi	0,006

Erros standard entre parênteses

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

Do conjunto os coeficientes obtidos, foram interpretados os sinais daqueles em que o valor de p é <0.01 , <0.05 ou <0.1 . Quatro coeficientes apresentam significado estatístico, nomeadamente os coeficientes estimados para as variáveis *População*, *Diferença de votos 2013*, *Endividamento municipal excessivo* e *Viragem à esquerda*. Recorrendo à leitura dos sinais dos coeficientes obtidos para cada uma dessas quatro variáveis, conclui-se que:

Para a variável *População* o coeficiente ou parâmetro estimado apresenta um sinal positivo, sendo expectável que, para um aumento de um ponto percentual na população haja uma probabilidade de aumento na opção de mudança para um modelo de hierarquia, admitindo todas as outras variáveis independentes constantes.

Para a variável *Diferença de votos 2013* o coeficiente ou parâmetro estimado apresenta um sinal negativo, sendo expectável que, para cada aumento de um ponto percentual na diferença de votos reduza a probabilidade na opção de mudança para um modelo de hierarquia, admitindo todas as outras variáveis independentes constantes.

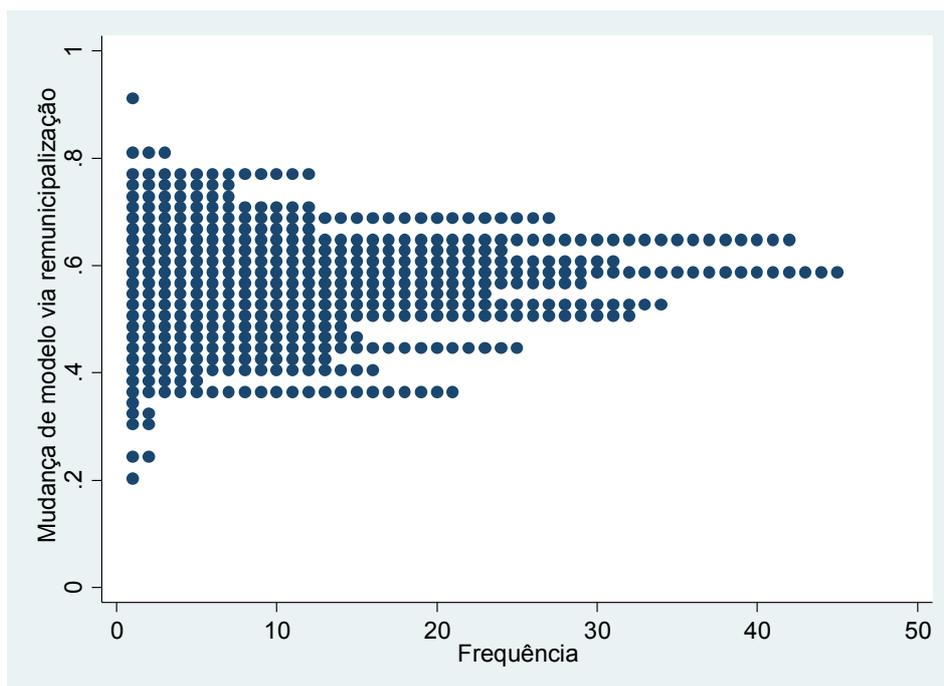
Para a variável *Endividamento municipal excessivo* o coeficiente ou parâmetro estimado apresenta um sinal negativo, sendo expectável que, para cada aumento de um ponto percentual no endividamento municipal excessivo haja uma diminuição na opção de mudança para um modelo de hierarquia, admitindo todas as outras variáveis independentes constantes.

Por último, para a variável *Viragem à esquerda* o coeficiente ou parâmetro estimado é também de sinal negativo, sendo por isso expectável que, para cada aumento de um ponto percentual na viragem da liderança dos executivos municipais para uma ideologia de esquerda, haja uma diminuição na opção de mudança para um modelo de hierarquia, admitindo todas as outras variáveis independentes constantes.

Deste modo, estas quatro variáveis concorrem positiva e negativamente para a probabilidade de mudar a organização dos serviços municipais para um modelo de hierarquia. Destas quatro variáveis preditoras só a variável população apresenta um efeito capaz de aumentar essa probabilidade. As variáveis *Diferença de votos 2013*, *Endividamento municipal excessivo* e *Viragem à esquerda* diminuem essa probabilidade de mudança. As demais variáveis não são significantes.

Segue-se agora uma tradução gráfica da probabilidade de mudança para um modelo de hierarquia. Conforme decorre do gráfico, existe uma média probabilidade de mudança para o modelo de hierarquia. Essa média probabilidade distribui-se entre os 25% e os 80%, com uma frequência relativamente maior entre os 50% e 70%.

Ilustração 17 - Probabilidade de mudança para o modelo de hierarquia



Seguidamente apresenta-se uma tabela nominativa dos serviços com a probabilidade que cada um apresenta para mudar para um modelo de hierarquia por via da sua remunicipalização. Na coluna da esquerda figuram os serviços por tipologia. Na coluna da direita figura a percentagem de probabilidade de mudança por ordem decrescente. Conforme se verifica, existem serviços que apresentam uma maior probabilidade de mudar para um modelo de hierarquia do que outros. Tal probabilidade inicia na ordem dos 69% e vai decrescendo até uma ordem de 45%.

Tabela 27 - Probabilidade de mudança para o modelo de hierarquia, por tipo de serviço

Serviços municipais por tipo	%
Manutenção e Administração de Teatros	69,05%
Manutenção e Administração de Mercados Abastecedores	68,17%
Manutenção e Administração de Parques Industriais	64,88%
Gestão e Reabilitação Urbana	64,38%
Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social	63,74%
Serviço de Habitação Social	63,62%
Manutenção de Escolas do 1º Ciclo	60,81%
Serviço de Promoção do Turismo	60,47%
Manutenção de Jardins e Parques Públicos	60,40%
Manutenção de Edifícios	59,91%
Segurança de Edifícios	59,76%
Manutenção e Administração de Piscinas	59,69%
Manutenção e Administração Parques de Estacionamento	59,46%

Gestão Urbanística e Ordenamento do Território	59,06%
Serviço de Apoio ao Idoso	58,97%
Serviços de Apoio à Inserção De Jovens Na Vida Ativa	58,59%
Serviços de Veterinária	58,27%
Manutenção e Administração de Estádios	58,26%
Serviço de Salubridade e Higiene Urbana	58,16%
Tratamento de Águas Residuais	56,75%
Manutenção e Administração do Canil	56,68%
Recolha de Resíduos Sólidos	56,06%
Tratamento de Resíduos Sólidos	56,02%
Manutenção e Administração de Pavilhões Gimnodesportivos	54,33%
Construção e Reparação de Rede Viária	54,25%
Serviço de Bombeiros e Proteção Civil	54,24%
Serviço de Transportes Coletivos	53,61%
Polícia Municipal	53,31%
Cooperação Externa	53,28%
Manutenção e Administração de Infra Estruturas Aeronáuticas	51,72%
Gestão da Mobilidade Urbana	51,41%
Manutenção e Administração de Parquímetros	51,36%
Manutenção e Administração de Cemitérios	50,84%
Manutenção e Administração de Museus	50,73%
Manutenção e Administração de Jardins de Infância	50,70%
Cuidados de Saúde e Assistência Médica	50,63%
Abastecimento de Água	50,23%
Manutenção e Administração de Cantinas	50,21%
Distribuição de Energia Elétrica de Baixa Tensão	49,98%
Serviços de Transportes Escolares	49,83%
Fiscalização e Licenciamento de Actividades Económicas	45,00%

Criação própria

À semelhança do primeiro plano de análise, os resultados dos coeficientes da regressão logística explorados neste segundo plano também devem ser explorados através do cálculo dos efeitos marginais médios.

A tabela seguinte apresenta os novos coeficientes apurados depois de calculados os efeitos marginais médios. O ajustamento realizado trouxe novidades nos valores dos coeficientes agora apresentados. Mais uma vez, só são significativos os coeficientes em que o valor de p é <0.01 , <0.05 ou <0.1 .

Tabela 28 - Efeitos marginais médios para a probabilidade de mudança para o modelo de hierarquia

VARIÁVEIS	(2) Remunicipalização
População (variação)	1,186*** (0,417)
Densidade populacional (variação)	-0,003 (0,0005)
Bens privados (=1)	-0,054 (0,053)
Diferença de votos 2013 (variação)	-0,316* (0,176)
Nível de endividamento municipal (variação)	0,037 (0,035)
Endividamento municipal excessivo (=1)	-0,187* (0,077)
Funcionários municipais (variação)	-0,016 (0,31)
Viragem à esquerda (=1)	-0,146* (0,082)
Viragem à direita (=1)	0,123 (0,094)
Observações	458

Erros standard entre parênteses

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

Os coeficientes dos efeitos marginais obtidos dão como significantes as mesmas variáveis exploradas na regressão logística simples, nomeadamente as variáveis *População*, *Diferença de votos 2013*, *Endividamento municipal excessivo* e *Viragem à esquerda*, variando apenas o valor de cada coeficiente. Lidos e interpretados, estes novos coeficientes permitem concluir o seguinte:

Para a variável *População*, o coeficiente ou parâmetro estimado é de 1,186. Significa que, uma variação marginal (positiva) de um ponto percentual na variável *População aumenta* em 119% a probabilidade do decisor político mudar a organização dos serviços municipais para um modelo de hierarquia.

Para a variável *Diferença de votos 2013*, o coeficiente ou parâmetro estimado é de -0,316. Significa que, uma variação marginal (positiva) de um ponto percentual na variável *Diferença de votos 2013 reduz* em 32% a probabilidade do decisor político mudar a organização dos serviços municipais para um modelo de hierarquia.

Para a variável *Endividamento municipal excessivo*, o coeficiente ou parâmetro estimado é de -0,187. Significa que, uma variação marginal (positiva) de um ponto percentual na variável *Endividamento municipal excessivo* reduz em 19% a probabilidade do decisor político mudar a organização dos serviços municipais para um modelo de hierarquia.

Para a variável *Viragem à esquerda*, o coeficiente ou parâmetro estimado é de -0,146. Significa que, uma variação marginal (positiva) de um ponto percentual na variável *Viragem à esquerda* reduz em 15% a probabilidade do decisor político mudar a organização dos serviços municipais para um modelo de hierarquia.

Da mesma forma que aconteceu com o primeiro plano de análise, neste segundo plano de análise o cálculo dos efeitos marginais médios também só fornece um valor singular na estimação dos coeficientes onde a média pode ser um problema, pois pode obscurecer diferenças nos efeitos revelados. Por essa razão, passou-se ao ajustamento da função por cada variável que apresentou significado estatístico estabelecendo-se um intervalo aleatório entre um valor mínimo e um valor máximo para verificar como os efeitos marginais de cada uma dessas variáveis se comportam para além da média. Começando pela variável independente *População* e definindo-lhe um intervalo de valores aleatórios de 11 posições, obtiveram-se os resultados espelhados na tabela seguinte. A primeira coluna da esquerda apresenta os valores aleatórios escolhidos para o intervalo e a segunda coluna da esquerda apresenta o comportamento dos coeficientes ao longo desse intervalo.

Tabela 29 - Efeitos marginais para a variável *População*

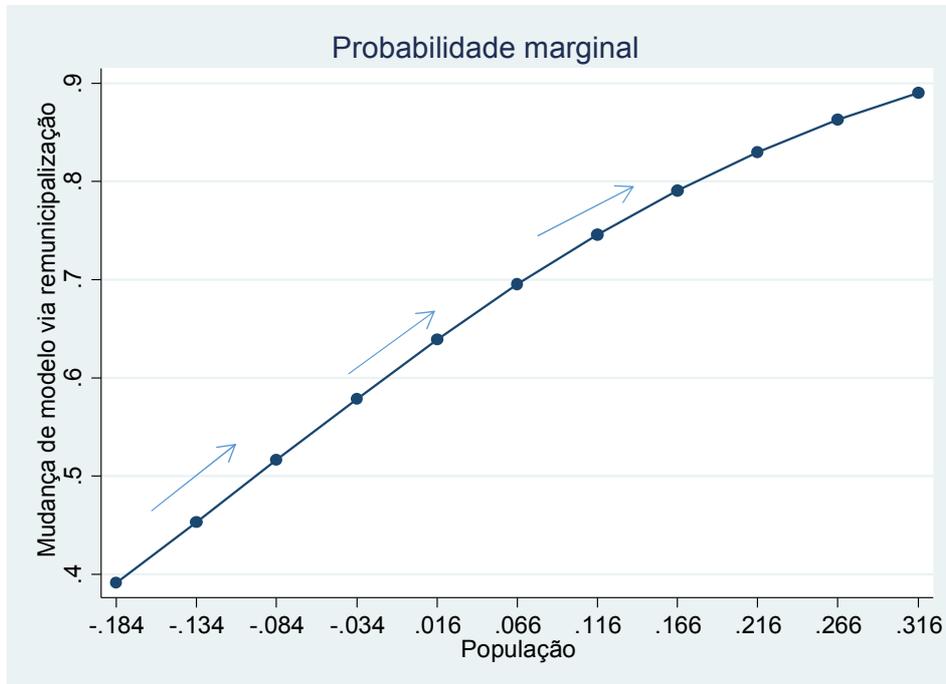
Expressão : Pr(estado), predição() Método delta					
	Marginal	Erro Standard	z	P> z	[95% Intervalo de confiança]
_at					
1	0,3913098	0,063692	6,14	0,000	0,2664759 0,5161438
2	0,4529922	0,0457592	9,90	0,000	0,3633058 0,5426786
3	0,5161527	0,0291419	17,71	0,000	0,4590355 0,5732698
4	0,5788013	0,0244352	23,69	0,000	0,5309092 0,6266935
5	0,6390114	0,0352804	18,11	0,000	0,5698631 0,7081597
6	0,6951478	0,0490868	14,16	0,000	0,5989395 0,7913561
7	0,7460242	0,0601647	12,40	0,000	0,6281035 0,8639448
8	0,7909631	0,0671462	11,78	0,000	0,659359 0,9225671
9	0,8297649	0,0700508	11,85	0,000	0,6924679 0,9670619
10	0,8626152	0,0694937	12,41	0,000	0,72641 0,9988204
11	0,8899671	0,0663225	13,42	0,000	0,7599773 1,019957

Criação própria

Neste caso, o comportamento dos coeficientes no intervalo definido demonstram que à medida que a população aumenta, aumenta também de forma significativa a probabilidade para

de mudança dos serviços municipais para o modelo de hierarquia. O gráfico seguinte ilustra essa relação.

Ilustração 18 - Efeitos marginais para a variável População



Passando agora para a variável independente *Diferença de votos 2013* e definindo-lhe um intervalo de valores aleatórios de 6 posições, obtiveram-se os resultados da tabela seguinte. A primeira coluna da esquerda apresenta os valores aleatórios escolhidos para o intervalo e a segunda coluna da esquerda apresenta o comportamento dos coeficientes ao longo desse intervalo.

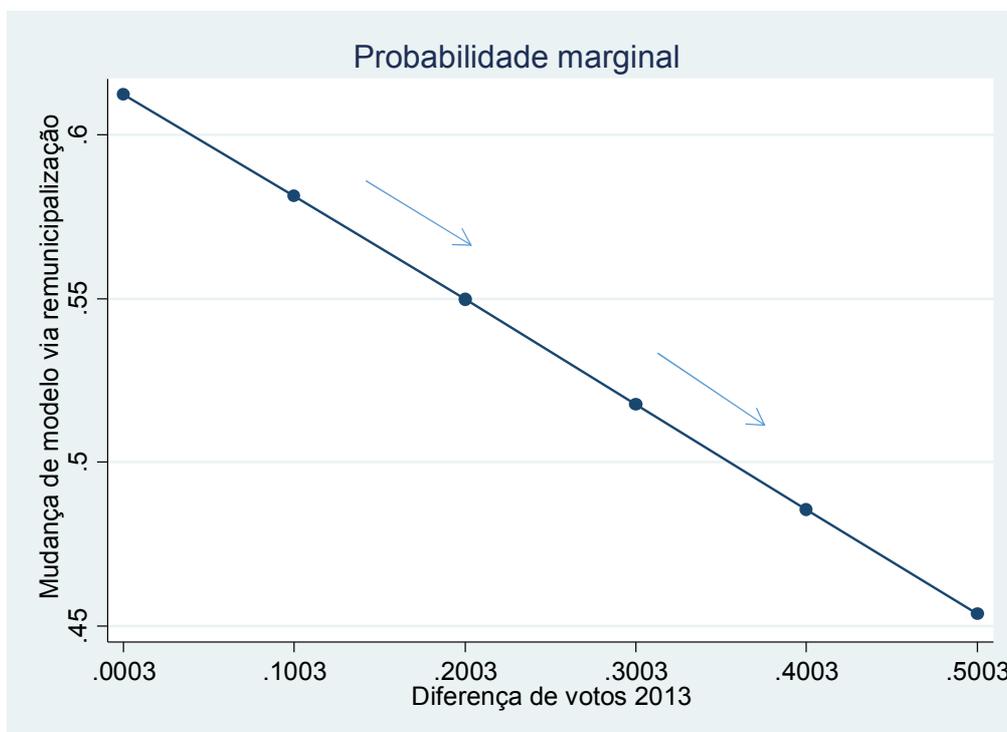
Tabela 30 - Efeitos marginais para a variável Diferença de votos 2013

Expressão : Pr(estado), predição()					
Método delta					
	Marginal	Erro Standard	z	P> z	[95% Intervalo de confiança]
_at					
1	0,6122882	0,0357628	17,12	0,000	0,5421945 0,6823819
2	0,5813342	0,0251468	23,12	0,000	0,5320475 0,630621
3	0,5497472	0,0236226	23,27	0,000	0,5034477 0,5960466
4	0,5177649	0,0334633	15,47	0,000	0,4521781 0,5833518
5	0,4856372	0,048209	10,07	0,000	0,3911493 0,5801251
6	0,4536184	0,0641604	7,07	0,000	0,3278663 0,5793705

Criação própria

Aqui, o comportamento dos coeficientes no intervalo definido demonstram que à medida que a diferença de votos aumenta, reduz a probabilidade de mudança dos serviços municipais para o modelo de hierarquia. O gráfico seguinte ilustra essa relação de forma mais intuitiva.

Ilustração 19 - Efeitos marginais para a variável Diferença de votos 2013



Passando agora para a variável independente *Endividamento municipal excessivo* e definindo-lhe um intervalo de valores aleatórios 2 posições, obtiveram-se os resultados da tabela seguinte. A primeira coluna da esquerda apresenta os valores aleatórios escolhidos para o intervalo e a segunda coluna da esquerda apresenta o comportamento dos coeficientes ao longo desse intervalo.

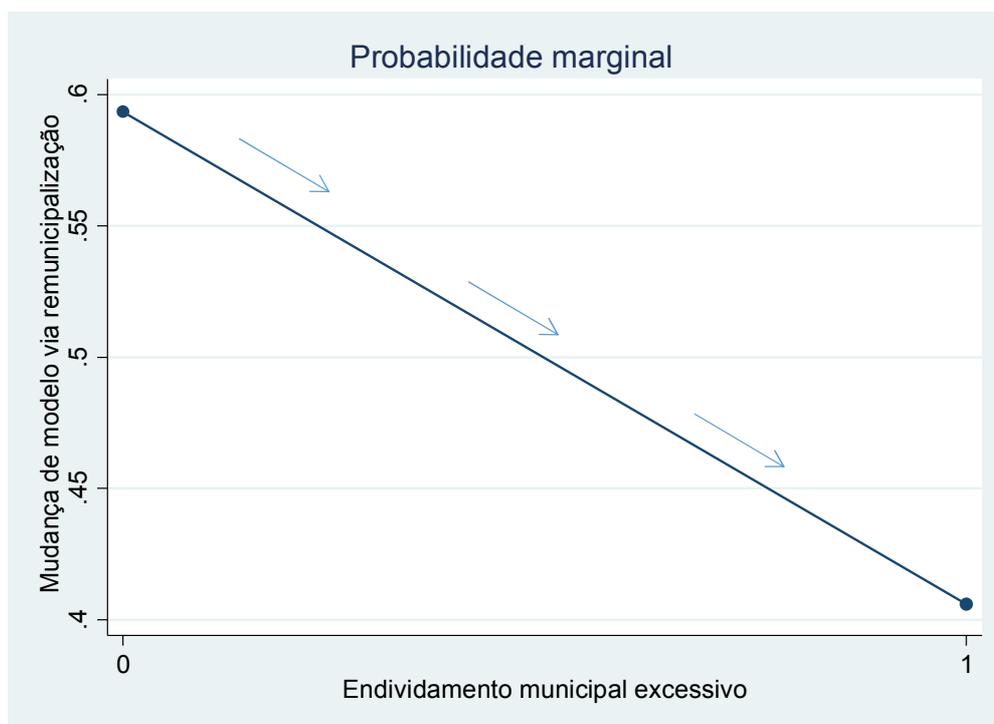
Tabela 31 - Efeitos marginais para a variável Endividamento municipal excessivo

Expressão : Pr(estado), predição()					
Método delta					
	Marginal	Erro Standard	z	P> z	[95% Intervalo de confiança]
_at					
1	0,5933627	0,025819	22,98	0,000	0,5427583 0,6439671
2	0,4059864	0,0676978	6,00	0,000	0,2733012 0,5386717

Criação própria

Neste caso, o comportamento dos coeficientes no intervalo definido demonstram que à medida que o endividamento municipal excessivo acontece, diminui a probabilidade de mudança dos serviços municipais para o modelo de hierarquia. O gráfico seguinte ilustra essa relação.

Ilustração 20 - Efeitos marginais para a variável Endividamento municipal excessivo



Por fim, passando à variável independente *Viragem à esquerda* e definindo-lhe um intervalo de valores aleatórios de 2 posições, obtiveram-se os resultados da tabela seguinte. A primeira coluna da esquerda apresenta os valores aleatórios escolhidos para o intervalo e a segunda coluna da esquerda apresenta o comportamento dos coeficientes ao longo desse intervalo.

Tabela 32 - Efeitos marginais para a variável Viragem à esquerda

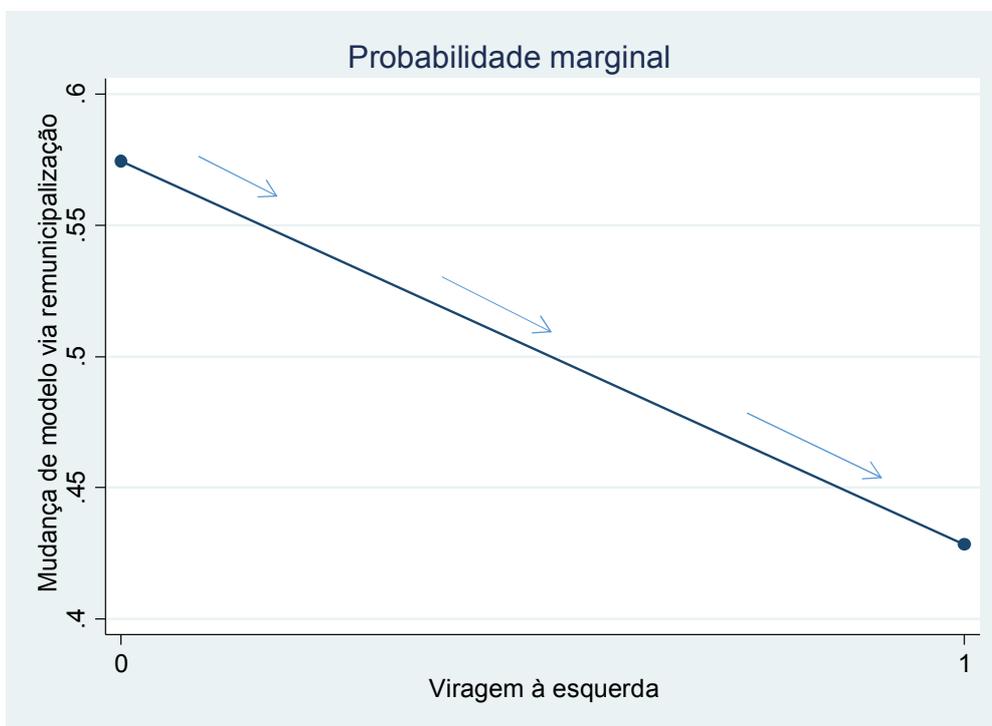
Expressão : Pr(estado), predição()					
Método delta					
	Marginal	Erro Standard	z	P> z	[95% Intervalo de confiança]
_at					
1	0,5744136	0,0238142	24,12	0,000	0,5277387 0,6210885
2	0,4284144	0,0779773	5,49	0,000	0,2755816 0,5812472

Criação própria

Neste último caso, o comportamento dos coeficientes no intervalo definido demonstram que à medida que acontece uma viragem à esquerda na ideologia da liderança dos executivos

municipais, reduz a probabilidade de mudança dos serviços municipais para um modelo de hierarquia. O gráfico seguinte ilustra essa estimação.

Ilustração 21 - Efeitos marginais para a variável Viragem à esquerda



5.4 – Plano de análise 3 – Probabilidade de mudança para agentes externos

Neste terceiro plano de análise estatístico a seguir apresentado o modelo logístico analisa o efeito das variáveis independentes sobre a probabilidade dos serviços municipais mudarem para agentes externos através da sua externalização. A externalização é o meio pelo qual os municípios conferem a agentes externos serviços que até então se encontravam internalizados num modelo de hierarquia. Necessariamente só existe externalização de serviços internalizados. Portanto, na análise de probabilidade que a seguir se demonstra estão incluídos todos os movimentos de novas externalizações ocorridos entre 2008 e 2016.

Relembra-se que este terceiro plano de análise utiliza o segundo desdobramento da unidade de análise já anteriormente apresentado na caracterização da variável dependente. Relembra-se também que, neste plano de análise, o N passa para 1924 serviços observados, dos quais 95% mantiveram-se estavelmente públicos e 5% foram sujeitos a novas externalizações para agentes externos conforme demonstra a tabela seguinte aqui se recupera para uma melhor percepção.

Tabela 33 - Serviços que mudaram para novas externalizações

Mudança de modelo Passagem de público para externalizado	Variável dependente	Frequência	Porcentagem	Acumulado
	<i>Status Quo</i>	1.825	94,85 %	94,85
	Mudança de modelo de governança	99	5,15 %	100,00
	Total	1.924	100 %	

Criação própria

Para o cálculo da regressão logística simples que adiante se apresenta será mais uma vez dada ênfase às respostas que recaíram na categoria de resposta codificada com o valor 1 (*Mudança de modelo de governança*) por respeitar ao evento de interesse para análise. Deste modo, para extrair conclusões quanto ao efeito das variáveis independentes sobre a probabilidade de mudança de modelo por via de novas externalizações de serviços para a alçada de agentes externos foram seguidos os mesmos passos de regressão logística e cálculo dos efeitos marginais médios usados no primeiro e no segundo plano de análise atrás explorados.

A tabela seguinte apresenta os resultados obtidos depois de estimar o modelo de regressão logística.

Tabela 34 - Probabilidade de novas externalizações

VARIÁVEIS	(3) Novas externalizações
População (variação)	-1,957 (1,773)
Densidade populacional (variação)	0,000693 (0,00181)
Bens privados (dummy)	0,439* (0,234)
Diferença de votos 2013 (variação)	0,623 (0,753)
Nível de endividamento municipal (variação)	0,181 (0,191)
Endividamento municipal excessivo (dummy)	-0,648 (0,449)
Funcionários municipais (variação)	-2,842** (1,391)
Viragem à esquerda (dummy)	0,319 (0,387)
Viragem à direita (dummy)	0,0386 (0,586)
Constante	-3,587*** (0,280)
Observações	1.924
Chi	13,23
Prob>chi	0,100

Erros standard entre parênteses

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

Os sinais dos coeficientes obtidos indicam o sentido estimado para a probabilidade de mudar de modelo de governação por meio de novas externalizações por cada variável independente.

Da análise dos sinais dos coeficientes obtidos, em que o valor de p é <0.01 , <0.05 ou <0.1 , apenas dois apresentam interesse estatístico, nomeadamente os coeficientes estimados para as variáveis *Bens privados* e *Funcionários municipais*. Recorrendo à leitura dos sinais desses coeficientes conclui-se que:

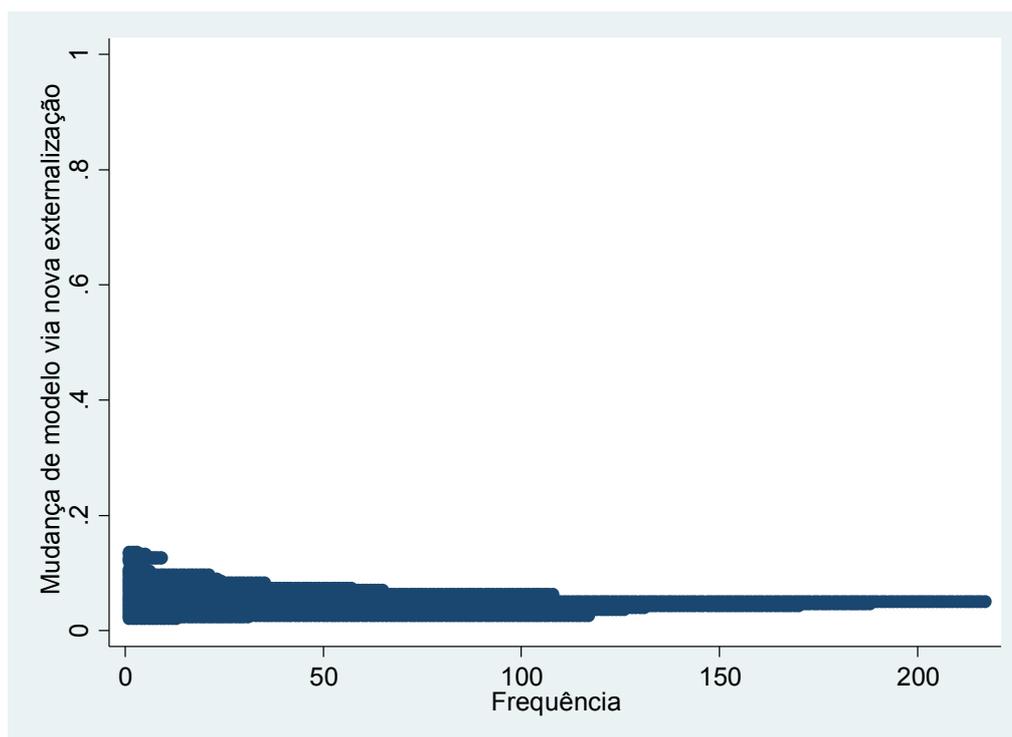
Para a variável *Bens privados* o coeficiente ou parâmetro estimado apresenta um sinal positivo, sendo expectável que, para um aumento de um ponto percentual nos bens com atributos de bens privados haja um aumento na probabilidade de externalização desses serviços para agentes externos, admitindo todas as outras variáveis independentes constantes.

Para a variável *Funcionários municipais* o coeficiente ou parâmetro estimado apresenta um sinal negativo, sendo expectável que, para cada aumento de um ponto percentual no número de funcionários municipais reduza a probabilidade de externalização de serviços municipais para agentes externos, admitindo todas as outras variáveis independentes constantes.

As variáveis *Bens privados* e *Funcionários municipais* surgem neste plano de análise como os únicos dois fatores capazes de produzir efeitos sobre a probabilidade dos serviços municipais serem externalizados e mudarem de modelo. A variável *Bens privados* apresenta um efeito no sentido de aumentar essa probabilidade. A variável *Funcionários municipais* apresenta um efeito muito significativo no sentido da diminuição dessa probabilidade de mudança. O efeito provocado pelas restantes variáveis independentes estudadas demonstra que as mesmas não apresentam sinais significantes neste plano de análise.

À semelhança dos anteriores planos de análise, segue-se agora uma tradução gráfica da probabilidade dos serviços municipais mudarem para agentes externos por meio da sua externalização. Conforme decorre do gráfico, existe uma probabilidade muito baixa de ocorrerem novas externalizações. Essa probabilidade situa-se entre os cerca de 0% e 20%, com uma frequência probabilística relativamente maior por volta de 5%.

Ilustração 22 - Probabilidade de mudança para novas externalizações



Apresenta-se agora uma tabela nominativa dos serviços com a probabilidade que cada um apresenta para mudar de modelo de governação através da sua externalização para agentes externos. Na coluna da esquerda figuram os serviços por tipologia. Nas colunas da direita figura percentagem de probabilidade de mudança, por ordem decrescente. Conforme se verifica, existem serviços que apresentam uma maior probabilidade para ser sujeitos a novas externalizações do que outros. Tal probabilidade inicia na ordem dos 7% e vai decrescendo até uma ordem de 4%.

Tabela 35 - Probabilidade de novas externalizações por tipo de serviço

Serviços municipais por tipo	%
Serviço de Transportes Coletivos	7,43%
Manutenção e Administração de Cantinas	7,40%
Serviços de Veterinária	7,18%
Manutenção e Administração de Jardins de Infância	7,17%
Manutenção e Administração de Mercados Abastecedores	7,14%
Distribuição de Energia Elétrica de Baixa Tensão	7,09%
Abastecimento de Água	6,99%
Serviços de Transportes Escolares	6,91%
Serviço de Habitação Social	6,70%
Manutenção e Administração de Parquímetros	6,59%
Cuidados de Saúde e Assistência Médica	6,32%
Tratamento de Resíduos Sólidos	5,04%
Manutenção e Administração de Parques Industriais	4,94%

Construção e Reparação de Rede Viária	4,93%
Segurança de Edifícios	4,86%
Serviço de Apoio ao Idoso	4,85%
Serviço de Salubridade e Higiene Urbana	4,84%
Manutenção e Administração Parques de Estacionamento	4,81%
Manutenção e Administração de Pavilhões Gimnodesportivos	4,80%
Serviço de Promoção do Turismo	4,79%
Manutenção de Edifícios	4,78%
Gestão e Reabilitação Urbana	4,75%
Cooperação Externa	4,73%
Recolha de Resíduos Sólidos	4,72%
Manutenção e Administração de Piscinas	4,69%
Manutenção de Escolas do 1º Ciclo	4,69%
Manutenção de Jardins e Parques Públicos	4,68%
Manutenção e Administração da Biblioteca	4,68%
Gestão da Mobilidade Urbana	4,68%
Manutenção e Administração de Museus	4,67%
Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social	4,66%
Manutenção e Administração de Estádios	4,65%
Gestão Urbanística e Ordenamento do Território	4,63%
Fiscalização e Licenciamento de Actividades Económicas	4,59%
Manutenção e Administração de Cemitérios	4,58%
Tratamento de Águas Residuais	4,56%
Manutenção e Administração de Teatros	4,44%
Serviços de Apoio à Inserção De Jovens Na Vida Ativa	4,26%
Serviço de Bombeiros e Protecção Civil	4,26%
Manutenção e Administração do Canil	4,17%
Manutenção e Administração de Infra Estruturas Aeronáuticas	4,03%
Polícia Municipal	3,85%

Criação própria

À semelhança do primeiro e do segundo plano de análise, os resultados dos coeficientes da regressão logística explorados neste terceiro plano devem ser igualmente explorados por meio do cálculo dos efeitos marginais médios.

A tabela seguinte apresenta os novos coeficientes apurados depois de calculados os efeitos marginais médios.

O cálculo realizado trouxe algumas novidades nos valores dos coeficientes a seguir apresentados, fazendo emergir uma nova variável com efeito preditivo que não tinha tido significância na regressão logística simples.

Mais uma vez, os coeficientes só traduzem significado estatístico se o valor de p for <0.01 , $p<0.05$ ou $p<0.1$.

Os coeficientes dos efeitos marginais médios obtidos dão como significantes as variáveis *Bens privados*, *Endividamento municipal excessivo* e *Funcionários municipais*. A interpretação desses coeficientes revela que:

Tabela 36 - Efeitos marginais médios para a probabilidade de novas externalizações

VARIÁVEIS	(3) Novas externalizações
População (variação)	-0,095 (0,086)
Densidade populacional (variação)	0,00003 (0,00009)
Bens privados (=1)	0,024* (0,014)
Diferença de votos 2013 (variação)	0,0301 (0,037)
Nível de endividamento municipal (variação)	0,0089 (0,009)
Endividamento municipal excessivo (=1)	-0,026* (0,014)
Funcionários municipais (variação)	-0,138** (0,068)
Viragem à esquerda (=1)	0,017 (0,024)
Viragem à direita (=1)	0,0019 (0,029)
Observações	1.924

Erros standard entre parênteses

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

Para a variável *Bens privados*, o coeficiente ou parâmetro estimado é de 0,024. Significa que, uma variação marginal (positiva) de um ponto percentual nos bens com atributos de bens privados aumenta em 2% a probabilidade do decisor político mudar o modelo de governação, externalizando esses serviços para agentes externos.

Para a variável *Endividamento municipal excessivo*, o coeficiente ou parâmetro estimado é de -0,026. Significa que, uma variação marginal (positiva) de um ponto percentual na variável *Endividamento municipal excessivo* reduz em 3% a probabilidade do decisor político externalizar serviços municipais para agentes externos.

Para a variável *Funcionários municipais*, o coeficiente ou parâmetro estimado é de -0,138. Significa que, uma variação marginal (positiva) de um ponto percentual na variável *Funcionários municipais* reduz em 14% a probabilidade do decisor político externalizar serviços municipais para agentes externos.

À semelhança do primeiro e do segundo plano de análise, neste terceiro plano de análise o cálculo dos efeitos marginais médios também só fornece um valor singular na estimação dos coeficientes onde a média pode ser um problema, pois pode obscurecer diferenças nos efeitos revelados.

Pela razão apontada, passou-se ao ajustamento da função por cada variável que apresentou significado estatístico, estabelecendo-se um intervalo aleatório entre um valor mínimo e um valor máximo para verificar como os efeitos marginais de cada uma dessas variáveis se comportam para além da média. Começando pela variável independente *Bens privados e* definindo-lhe um intervalo de valores aleatórios de 2 posições, obtiveram-se os resultados espelhados na tabela seguinte. A primeira coluna da esquerda apresenta os valores aleatórios escolhidos para o intervalo e a segunda coluna da esquerda apresenta o comportamento dos coeficientes ao longo desse intervalo.

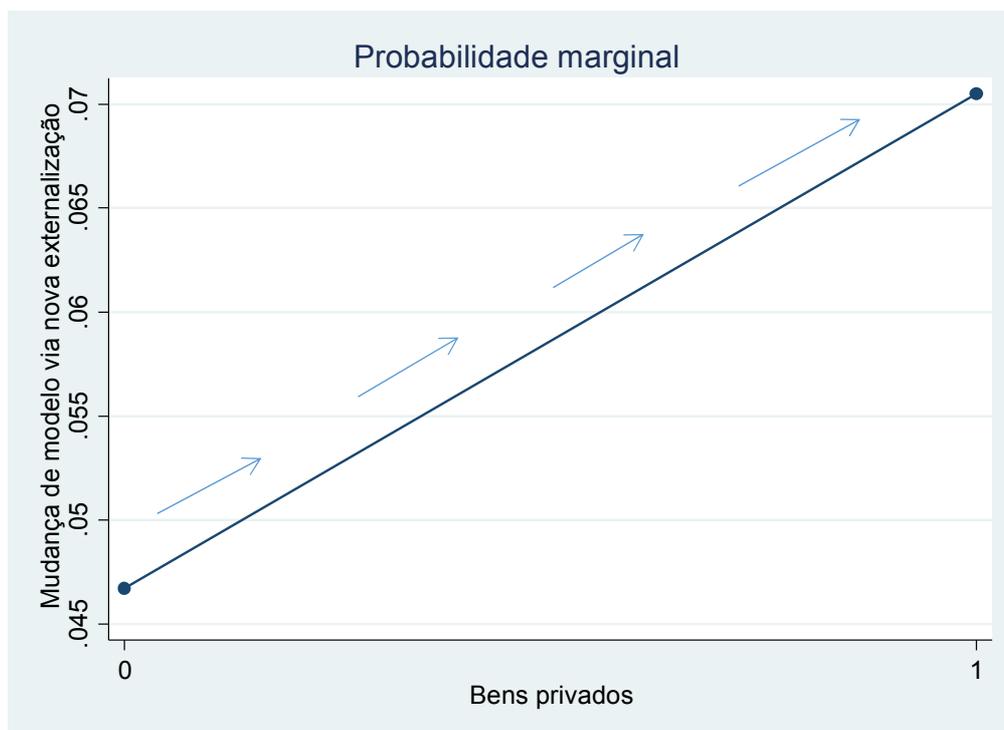
Tabela 37 - Efeitos marginais para a variável *Bens privados*

Expressão: Pr(estado), predição()					
Método Delta					
	Marginal	Erro Standard	z	P> z	[95% Intervalo de confiança]
_at					
1	0,0467234	0,0053636	8,71	0,000	0,0362108 0,0572359
2	0,0704771	0,013032	5,41	0,000	0,0449348 0,0960195

Criação própria

Neste caso, o comportamento dos coeficientes no intervalo definido demonstram que quando um bem/serviço possui natureza privada, maior é a probabilidade de mudança para agentes externos por meio da externalização desse bem/serviço. O gráfico seguinte ilustra essa relação.

Ilustração 23 - Efeitos marginais para a variável *Bens privados*



Passando para a variável independente *Endividamento municipal excessivo* e definindo-lhe um intervalo de valores aleatórios de 2 posições, obtiveram-se os resultados constantes na tabela seguinte. A primeira coluna da esquerda apresenta os valores escolhidos aleatoriamente para o intervalo e a segunda coluna da esquerda apresenta o comportamento dos coeficientes ao longo desse intervalo.

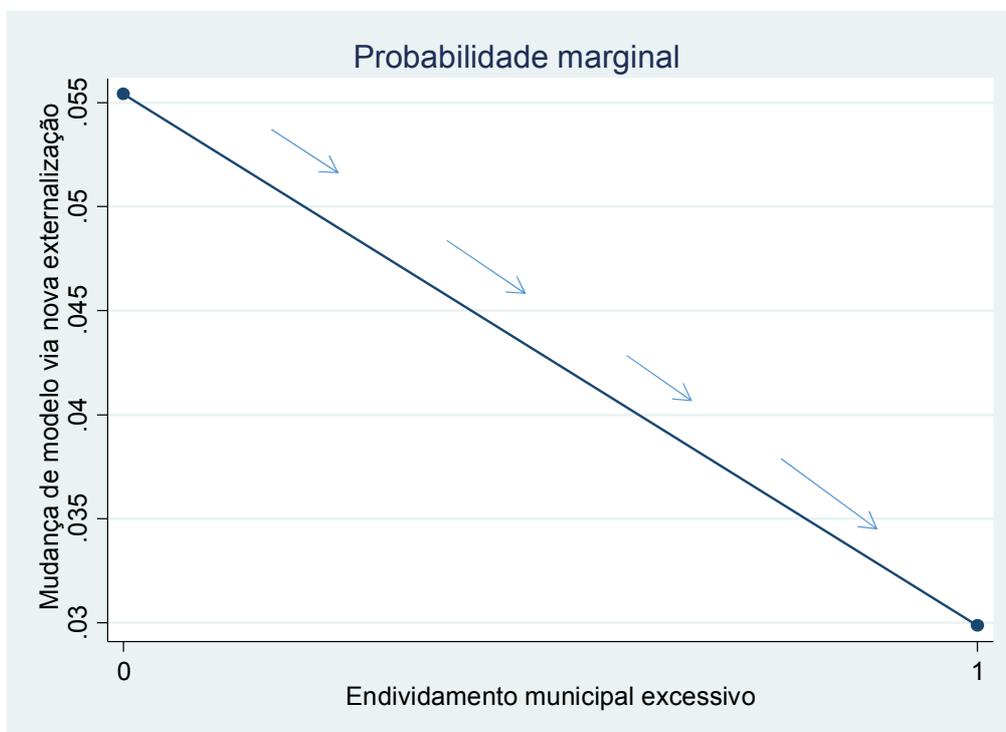
Tabela 38 - Efeitos marginais para a variável *Endividamento municipal excessivo*

Expressão: Pr(estado), predição()					
Método Delta					
	Marginal	Erro Standard	z	P> z	[95% Intervalo de confiança]
_at					
1	0,0553991	0,0060381	9,17	0,000	0,0435648 0,0672335
2	0,0298593	0,0118407	2,52	0,012	0,0066521 0,0530666

Criação própria

Neste caso, o comportamento dos coeficientes no intervalo definido demonstram que à medida que o Endividamento municipal excessivo acontece, reduz a probabilidade do decisor político externalizar serviços municipais para agentes externos. O gráfico seguinte ilustra essa relação de forma intuitiva.

Ilustração 24 - Efeitos marginais para a variável *Endividamento municipal excessivo*



Por fim, passando para a variável independente *Funcionários municipais* e definindo-lhe um intervalo de valores aleatórios de 5 posições, obtiveram-se os resultados espelhados na tabela seguinte. A primeira coluna da esquerda apresenta os valores aleatoriamente escolhidos para o intervalo e a segunda coluna da esquerda apresenta o comportamento dos coeficientes ao longo desse intervalo.

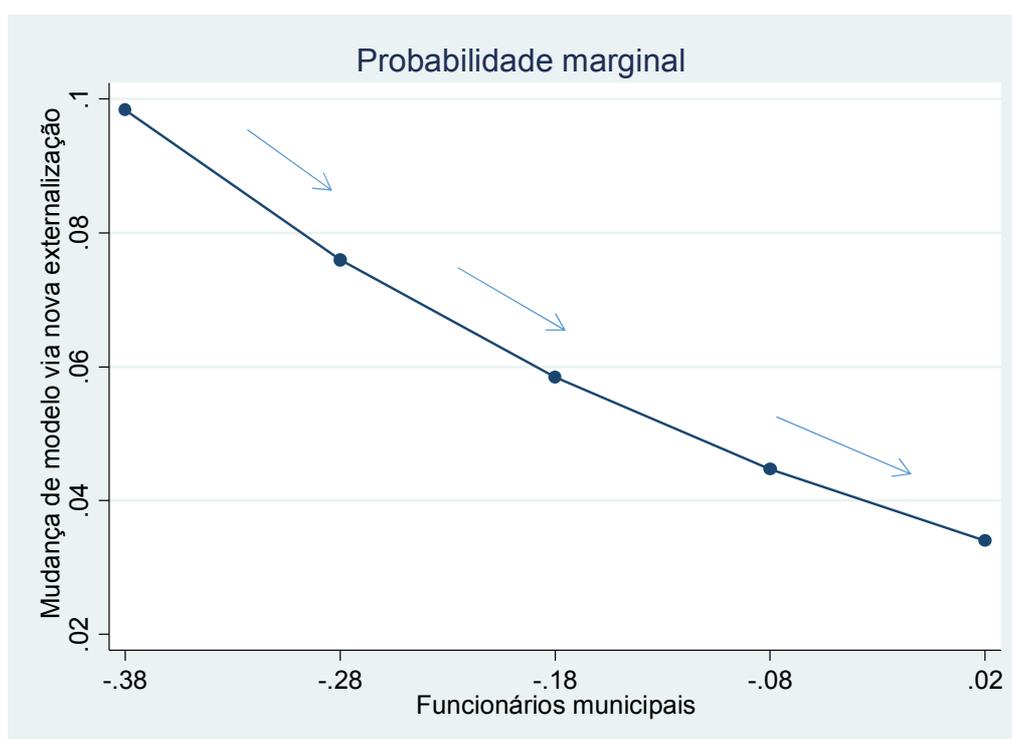
Tabela 39 - Efeitos marginais para a variável *Funcionários municipais*

Expressão: Pr(estado), predição()					
Método Delta					
	Marginal	Erro Standard	z	P> z	[95% Intervalo de confiança]
_at					
1	0,0983337	0,0309077	3,18	0,001	0,0377558 0,1589117
2	0,0760033	0,0155198	4,90	0,000	0,0455851 0,1064215
3	0,0583907	0,0064952	8,99	0,000	0,0456604 0,071121
4	0,0446465	0,0056038	7,97	0,000	0,0336632 0,0556298
5	0,0340107	0,0079821	4,26	0,000	0,0183662 0,0496553

Criação própria

Neste último caso, o comportamento dos coeficientes no intervalo definido demonstram que à medida que o número de *Funcionários municipais* aumenta, reduz significativamente a probabilidade do decisor político externalizar serviços para agentes externos. O gráfico seguinte ilustra essa relação.

Ilustração 25 - Efeitos marginais para a variável *Funcionários municipais*



5.5 – Conclusões e verificação das hipóteses deduzidas no modelo de análise

Convertendo agora num quadro-resumo os efeitos marginais médios apurados nos três planos de análise, obtém-se a seguinte matriz de probabilidade com indicação sinalética do sentido dos efeitos estimados para a probabilidade de mudança de modelo de governação para a organização dos serviços municipais, permitindo traçar uma conclusão simplificada dos resultados estatísticos estimados.

Tabela 40 – Quadro-resumo dos efeitos marginais obtidos nos três planos de análise

		Modelo Hierárquico	Agentes externos
	Plano de análise 1	Plano de análise 2	Plano de análise 3
Variáveis independentes	Mudança de modelo	Remunicipalização	Nova Externalização
+ População		+	
		(119%)	
+ Densidade populacional			
+ Bens privados			+
			(2%)
+ Diferença de votos 2013	-	-	
	(11%)	(32%)	
+ Nível de endividamento municipal	+		
	(3%)		
+ Endividamento municipal excessivo	-	-	-
	(5%)	(19%)	(3%)
+ Funcionários municipais			-
			(14%)
+ Viragem à esquerda		-	
		(15%)	
+ Viragem à direita			

Criação própria

Na dinâmica de mudança de modelos de governação, os resultados sintetizados na matriz anterior identificam um conjunto de fatores capazes de aumentar ou diminuir a probabilidade de remunicipalizar e de externalizar serviços municipais, para os organizar em

modelos de governação estruturalmente diferentes. Os fatores identificados permitem agora testar as hipóteses de investigação deduzidas no modelo de análise. Vejamos:

5.5.1 – Fatores estimados para a probabilidade de remunicipalização

Do conjunto de fatores identificados existem fatores capazes de aumentar e de diminuir a probabilidade para o decisor político optar pelo modelo de hierarquia, recorrendo à remunicipalização, para organizar os serviços municipais. Fatores como a *População*, a *Diferença de votos*, o *Endividamento municipal excessivo* e a *Viragem à esquerda* revelaram possuir essa capacidade.

O fator *População* revelou possuir efeitos muito fortes sobre a probabilidade do decisor político mudar serviços municipais para um modelo de hierarquia, retirando-os da alçada dos agentes externos e reintroduzindo-os na estrutura dos municípios. Aumentos na população obrigam o decisor político a considerar a remunicipalização como solução alternativa à externalização.

O resultado obtido para o fator população veio confirmar sustentadamente a primeira hipótese de investigação deduzida no modelo de análise. O efeito que provoca na decisão de mudança para um modelo de hierarquia colhe o argumento de que os municípios com mais população conseguem ter as suas próprias economias de escala e conseguem ser uma alternativa ao mercado de agentes externos. Aliás, conforme defende Coffey e Drolet (1993) e Stigler (1951), à semelhança dos benefícios que as economias de escala conferem às firmas, os municípios com mais população também conseguem alcançar esses benefícios ao atingir uma certa escala ou tamanho das suas operações para a manutenção de determinadas funções internas. Ao conseguir fazê-lo não necessitam de recorrer a agentes externos.

Portanto, quando a população impõe uma certa procura de bens e serviços e, por inerência, uma certa escala de provisão de serviços municipais, os municípios tornam-se independentes dos agentes externos. Esta independência permite aos municípios reduzir custos de produção e custos de transação se fizerem regressar à sua estrutura municipal os serviços externalizados e organizarem, eles próprios, os serviços municipais. Economicamente esta redução de custos acontece porque, por cada unidade adicional de serviço produzida em função dos aumentos de população, os custos de produção baixam e os municípios aumentam a sua eficiência técnica. Por outro lado, ao retirar os serviços das mãos dos agentes externos os municípios reduzem substancialmente os custos de transação e aumentam a sua eficiência da

agência. Isto porque deixam de estar vinculados a relações contratuais e de estar expostos a comportamentos oportunistas dos agentes externos. Daqui se conclui, no mesmo sentido da primeira hipótese deduzida, que os custos de transação económicos elevados favorecem a organização dos serviços municipais num modelo de hierarquia.

O fator *Diferença de votos 2013* surge como uma variável que reduz a probabilidade de remunicipalização. Quando a diferença de votos é grande, a competitividade política é menor e é também menor é a probabilidade do decisor político optar pela remunicipalização de serviços municipais. Quanto maior for a diferença de votos entre o partido que assume a liderança do executivo municipal e o partido posicionado imediatamente a seguir, menos competitividade política existe e menor é a necessidade de promover decisões que aumentem o apoio eleitoral. Isto acontece porque numa conjuntura de grande diferença de votos e reduzida competitividade política, os custos de transação políticos são baixos. O opositor político está numa posição de fraca competitividade e o decisor político tem pouco interesse estratégico em utilizar a organização dos serviços municipais como instrumento de captação de eleitores e votos.

Notoriamente, ao agir desta forma o decisor político está a ser racional e a assumir a importância que os custos de transação políticos desempenham num cenário de competitividade política. Conforme defende Alesina (1988) e Horn (1995) e ainda Sundell e Lapuente (2012), se a competição eleitoral encoraja os decisores políticos a lutar pelas oportunidades legislativas que podem aumentar o seu apoio político para ganhar eleições e manter-se no poder, o resultado aqui encontrado também justifica e sustenta o argumento de que uma menor diferença de votos implica uma maior competitividade política e, conseqüentemente, um maior receio de perder eleições e uma maior necessidade de controlo de tudo o que possa ter uma valorização por parte dos eleitores. Ou seja, perante uma menor diferença de votos e uma maior competitividade política, os custos de transação políticos são mais elevados e a preocupação estratégica do decisor político em lutar pelas oportunidades legislativas que podem aumentar o seu controlo sobre os serviços e aumentar o apoio político para ganhar eleições, será elevada. Neste caso, sendo os custos de transação políticos mais elevados, o decisor político usa a organização dos serviços municipais como instrumento estratégico para captar eleitorado, chamando a si (entenda-se ao município) o controlo de alguns serviços prestados e concentrando em si as decisões importantes relacionadas com os serviços prestados à comunidade. Esta lógica é suportada por Levin e Tadelis (2010), quando defendem que os decisores mais motivados politicamente podem dar menos importância às questões associadas aos custos económicos da

provisão de serviços e conferir uma maior importância aos benefícios políticos proporcionados pela provisão direta de determinados serviços de uma certa maneira, como é por exemplo, o fornecimento direto de um serviço com qualidade superior ou de um serviço de acordo com as exigências de um grupo de pressão.

Portanto, perspetivando os resultados encontrados é seguro afirmar que quando os custos de transação políticos são baixos os decisores políticos reduzem as iniciativas de remunicipalização para um modelo de hierarquia. Quando os custos de transação políticos são elevados a organização dos serviços municipais num modelo de hierarquia será favorecida. Esta influência exercida pelo fator *Diferença de votos* nos custos de transação políticos e na decisão de mudança de modelo de governação dos serviços municipais permite validar a segunda hipótese de pesquisa deduzida no modelo de análise. Custos de transação económicos elevados também favorecem a organização dos serviços municipais num modelo de hierarquia.

O fator *Endividamento municipal excessivo* revelou produzir efeitos que reduzem a probabilidade de remunicipalização de serviços municipais para um modelo de hierarquia. O comportamento deste fator confirma o argumento de que as considerações financeiras dos municípios são importantes para as decisões quanto ao modo de organizar os serviços municipais. Todavia, a leitura que melhor se extrai do comportamento deste fator é a de que existe uma grande prudência dos decisores políticos em mudar de modelo quando os municípios se encontram numa situação de endividamento excessivo. Os municípios excessivamente endividados paralisam. Torna-se impensável para os municípios excessivamente endividados considerar qualquer mudança na organização dos serviços municipais que eventualmente pudesse melhorar a sua condição financeira. Perante a incerteza os decisores políticos optam por não fazer qualquer mudança na organização dos serviços municipais. A opção de fazer mudanças com finanças locais deficitárias poderá revelar-se uma má estratégia, porquanto, obriga os municípios a correr riscos enormes associados à incerteza da mudança e os custos económicos daí advenientes podem ser demasiadamente elevados para ser suportados pelos municípios que se encontram financeiramente deficitários. Por conseguinte, nestas circunstâncias, os custos de transação políticos das decisões de mudança também poderão ser demasiadamente elevados para ser suportados pelos decisores políticos.

O fator *Viragem à esquerda* revelou produzir efeitos que reduzem a probabilidade de mudança para o modelo de hierarquia. O comportamento deste fator sugere que numa conjuntura de viragem ideológica à esquerda a opção do decisor político é a de reduzir a

remunicipalização de serviços municipais. Esta conclusão vem contrariar a literatura produzida até à data e que postula a existência de uma relação positiva entre a ideologia de esquerda e uma preferência pró pública dos serviços municipais, como é o caso de autores como Bel e Fageda (2007, 2008b), Brudney (2004), González-gómez et al. (2012), Pallesen (2004), Sundell e Lapuente (2012) e Wassenaar et al. (2013a).

O comportamento desta variável pode, contudo, ser justificado com o fato de, conforme refere Dijk (2006), para além de compartilharem ideologias, os decisores políticos, enquanto seres humanos, também possuem crenças e opiniões pessoais que estruturam os seus modelos mentais. Nestes casos, a influência ideológica sobre os seus modelos mentais não é puramente automática. Os decisores políticos não dependem inteiramente das suas ideologias e podem interpretar o seu quotidiano com base em experiências pessoais anteriores. Isso significa que, ao nível das suas experiências pessoais, os decisores políticos podem ser confrontados com conflitos ideológicos. E, nesse sentido, as representações mentais que advêm das experiências de vida podem criar opiniões ou desenvolver uma perspetiva individual que nem sempre é compatível com a ideologia que partilha, levando o decisor político a tomar decisões nem sempre coincidentes com alguns aspetos defendidos pela ideologia em que se revê. Portanto, embora a ideologia de esquerda tradicionalmente defenda a produção pública de bens e serviços, podemos estar perante situações em que a experiência ou os objetivos e interesses estratégicos dos decisores políticos ditem ou imponham decisões divergentes das próprias considerações ideológicas.

Por fim, importa igualmente referir que, nos três planos de análise utilizados, a variável *Viragem à direita* não apresentou qualquer efeito preditor na organização dos serviços municipais, revelando-se inócua na decisão de mudança de modelo de modelos de governação dos serviços municipais. Por essa razão, a terceira hipótese deduzida no modelo de análise não foi confirmada nem afastada.

5.5.2 – Fatores estimados para a probabilidade de externalização

Nesta dinâmica de mudança de modelos de governação, também foram estimados fatores que aumentam e diminuem a probabilidade de externalização de serviços para agentes externos. Fatores como o *Bens privados*, *Endividamento municipal excessivo* e *Funcionários municipais* demonstraram possuir essa capacidade de influência.

O fator *Bens privados* revelou ser um fator preditor capaz de aumentar a externalização dos serviços municipais para agentes externos. Aqui a importância da natureza de bem privado

presente nalguns bens ou serviços municipais segue a orientação fornecida por Brown e Potoski (2003a); Feiock et al. (2007); Fozzard (2001); Ostrom e Ostrom (1999) quando defendem que o fornecimento de serviços com atributos de bem privado deve ser transferido para o mercado. Ao sujeitar serviços desta natureza ao mecanismo de competitividade, os municípios conseguem obter ganhos de eficiência. Os custos de produção são mais baixos devido às pressões competitivas. Os custos de transação são igualmente baixos por serem serviços fáceis de especificar em contrato e facilmente mensuráveis e monitorizáveis. Por outro lado ainda, e por inerência das vantagens anteditas, são serviços cujo preço final para os munícipes pode revelar-se mais barato.

Já o fator *Endividamento municipal excessivo* revelou produzir efeitos que reduzem a probabilidade de externalização de serviços municipais para agentes externos. Mais uma vez, à semelhança do que acontece com o comportamento deste fator para as iniciativas de remunicipalização, aqui, o *Endividamento municipal excessivo* também demonstra uma grande prudência dos decisores políticos em mudar de modelo quando os municípios se encontram numa situação de endividamento excessivo. Perante a incerteza e os custos elevados que qualquer mudança de modelo poderia acarretar nestas circunstâncias, os municípios optam por não se envolver em acordos de externalização. Os municípios com endividamento excessivo ficam manietados ao *status quo* dos modelos de governação de serviços municipais existentes.

O fator *Funcionários municipais* também revelou possuir efeitos capazes de reduzir a probabilidade de mudança dos serviços municipais para agentes externos. Aqui, o comportamento do fator *Funcionários municipais* é assertivo com a literatura específica que encontra nos funcionários públicos um tipo de grupo de interesse/pressão que exerce forte poder de influência sobre a decisão de organizar os serviços municipais. A sustentar este mesmo argumento perfilam-se as evidências encontradas por Feiock et al. (2007) e Hefetz e Warner (2004; 2011). Estes autores verificaram que os altos níveis de oposição à externalização por parte dos funcionários públicos desempenha um papel influente no decisor político, baixando os níveis de externalização. Perfila-se ainda o entendimento de Dijkgraaf e Gradus (2003) quando arrogam que os funcionários municipais assumem uma posição favorável à prestação de serviços pelos próprios municípios na medida em que podem valer-se disso como um recurso que lhes permite maximizar a sua utilidade. Expandindo a análise e discussão do comportamento do fator *Funcionários municipais* para o prisma dos decisores políticos, pode-se ainda inferir a conclusão de que os decisores políticos cedem à pressão e à influência exercida

pelos funcionários municipais porque essa cedência também permite maximizar a sua utilidade política. Parafraseando Bel e Fageda (2007), os decisores políticos podem aceder aos desejos de determinados grupos de interesse-chave para obter benefícios eleitorais. Este argumento colhe o entendimento de Butler (2012), que entende os funcionários públicos como uma fonte de poder burocrático e uma fonte de poder de voto. De acordo com este autor, se um município empregar uma parte considerável da sua população, os funcionários municipais e os seus familiares dependentes acabam por formar um enorme bloco de eleitores com um grande peso de decisão eleitoral. Portanto, o resultado encontrado para a variável *Funcionários municipais* permite concluir que, não se opondo à força dos funcionários públicos, o decisor político opta por reduzir a escolha pela externalização de serviços municipais, para assim reduzir custos de transação políticos com a sua decisão, maximizando votos para a sua reeleição.

5.5.3 – Considerações finais

Em suma, conforme ficou demonstrado, os resultados obtidos permitem confirmar duas das três hipóteses deduzidas no modelo de análise. Ou seja, as hipóteses que preconizavam que os custos de transação elevados (económicos e políticos) favoreciam a mudança de modelo de organização dos serviços municipais para um modelo de hierarquia, foram confirmadas. Nestes casos, a remunicipalização é a fórmula que faz regressar à estrutura dos municípios e ao controlo do decisor político os serviços que se encontravam externalizados mas que, por assunções ligadas aos custos de transação, regressam à produção municipal.

Já a terceira hipótese deduzida no modelo de análise não se confirmou nem refutou. Os resultados obtidos para o fator ideológico de viragem a direita não revelaram qualquer efeito preditor na organização dos serviços municipais, revelando-se um fator completamente inócuo na decisão de mudança de modelo de modelos de governação dos serviços municipais.

CAPÍTULO VI

CONCLUSÃO

6.1 – Conclusão final

No seguimento da revisão da literatura dominante sobre a organização dos serviços municipais, a investigação aqui desenvolvida propôs-se responder a uma questão central de partida. A questão de partida quis saber em que medida os custos de transação determinam a mudança do modelo de governação na organização dos serviços municipais.

Para alcançar uma resposta válida para a questão de partida foi concebido um modelo de análise para suportar a componente empírica. O modelo de análise adotou duas lentes teóricas selecionadas da literatura revista. Adotou a lente teórica dos custos de transação, na sua dimensão económica e política. Adotou ainda a lente teórica que valoriza o sistema de crenças e valores ideológico-partidários do decisor político.

O recurso à lente teórica dos custos de transação (económicos e políticos) justificou-se por ser uma lente capaz de operacionalizar um modelo teórico adequado para explorar os critérios racionais de índole económica e de índole política usados na decisão racional. Na escolha desta lente presidiu a expectativa de que os decisores políticos, sendo agentes racionais nas suas escolhas, meçam as alternativas de escolha e façam a sua escolha em função dos custos e dos proveitos de cada uma, assente em considerações económicas e considerações políticas, escolhendo a alternativa que melhor minimiza os custos de transação (económicos e políticos). Já o recurso ao uso da lente teórica que valoriza o sistema de crenças e valores ideológico-partidários do decisor político justificou-se como meio de operacionalizar um modelo teórico adequado para explorar alguns dos fatores de decisão política ideológicos e mais subjetivos que o decisor político pode utilizar na sua escolha. Ou seja, quis-se introduzir uma dimensão de análise complementar ao modelo racional capaz de contribuir, ou até eventualmente justificar as opções de escolha do decisor político.

A partir das duas lentes teóricas adotadas foram deduzidas três hipóteses de investigação. Para testar essas hipóteses as opções metodológicas adotadas contemplaram uma abordagem quantitativa e um desenho de investigação transversal focado num período temporal separado por oito anos (2008 e 2016). Este período permitiu comparar as mudanças que ocorreram na forma de prestar serviços municipais em Portugal. Para concretizar essa comparação foi utilizada uma estrutura de dados recolhidos em Portugal, em 2008 (Rodrigues et al., 2012). Foram igualmente recolhidos dados em 2016 por meio de entrevista telefónica. Foram entrevistados os mesmos 101 municípios inquiridos em 2008, dos quais 98 responderam. Foi igualmente usada a mesma estrutura de 42 serviços-chave usados em 2008.

Comparadas as formas de prestar esses 42 serviços em 2008 com as formas de prestar esses mesmos serviços em 2016, foram identificados serviços que sofreram mudanças no sentido da externalização e no sentido da remunicipalização e outros que se mantiveram estáveis no mesmo *status quo*. Os serviços que se mantiveram estáveis e os serviços que registaram mudanças foram agrupados em quatro categorias adaptadas da matriz usada por Hefetz e Warner (2004). Serviços que se mantiveram estáveis em todo o período analisado integraram as categorias de serviços em situação de *status quo*. Serviços que foram remunicipalizados e sujeitos a novas externalizações nesse período integraram as categorias de serviços que sofreram mudanças na forma de serem organizados, isto é, mudaram de modelo. Foi igualmente mobilizado um conjunto de variáveis independentes de índole económica, política e ideológico-partidária capazes de testar as três hipóteses deduzidas no modelo de análise.

Para estimar o efeito das variáveis independentes sobre a probabilidade de mudança do modelo de governação, ora organizando os serviços municipais recorrendo a agentes externos, ora organizando os serviços num modelo de hierarquia, os dados recolhidos foram sujeitos a três planos de análise. Um primeiro plano de análise estudou os efeitos das variáveis independentes sobre a probabilidade genérica de mudança do modelo de governação dos serviços municipais. Tratou-se de um plano de análise geral que visou avaliar a probabilidade de ocorrência de todas as mudanças de modelo, aqui se incluindo todos os movimentos de mudança dos serviços, fosse no sentido da remunicipalização, fosse no sentido da externalização. O segundo plano de análise observou o efeito das variáveis independentes sobre a probabilidade de mudança dos serviços municipais para o modelo de hierarquia, por via da remunicipalização. Este modelo autonomizou os movimentos de remunicipalização para avaliar as mudanças para o modelo de hierarquia. O terceiro plano de análise estudou o efeito das variáveis independentes sobre a probabilidade dos serviços municipais mudarem para agentes externos por meio da sua externalização para fora dos municípios. Este modelo autonomizou os movimentos de externalização para avaliar as mudanças operadas para agentes externos.

Com efeito, cada um destes três planos de análise foi sujeito a uma regressão logística simples. Foram então apurados os efeitos marginais médios para determinar a magnitude absoluta dos efeitos na variável dependente.

Os resultados descritivos primeiramente obtidos vieram claramente demonstrar que em Portugal tem existido uma dinâmica na mudança de modelo de governação dos serviços municipais. Entre 2008 e 2016, as iniciativas de novas externalizações de serviços para agentes

externos caíram 50%, ou seja, baixaram para metade, traduzindo uma quebra significativa. Já os serviços que passaram a ser organizados na estrutura dos municípios, no modelo de hierarquia, aumentaram 12,89 % no mesmo período. Claramente existe um travão nas iniciativas de externalização e uma abertura dos municípios para a remunicipalização de serviços municipais. Em face desta nova realidade, os serviços que sempre se mantiveram num *status quo* público viram-se reforçados com os serviços que foram sendo remunicipalizados no período analisado. Este regresso de serviços externalizados à produção interna dos municípios sugere um fortalecimento do antigo papel dos municípios portugueses, conforme também acontece noutros países.

Os demais resultados estatísticos obtidos permitiram identificar um conjunto de fatores económicos e políticos capazes de produzir efeitos na probabilidade de mudança do modelo de governação para organizar os serviços municipais em Portugal. De um modo geral, os resultados obtidos permitem concluir que os critérios racionais económicos, os critérios racionais políticos e as considerações ligadas ao sistema de crenças ideológico-partidárias do decisor político (também elas políticas, mas de índole mais subjetiva), estão presentes na dinâmica de mudança do modelo de governação dos serviços municipais. Esta conclusão validou, como vimos, duas das três hipóteses de investigação deduzidas no modelo de análise. Contudo, salienta-se que na hora de tomar a decisão pela mudança do modelo de governação, os fatores que o decisor político utiliza na decisão de externalizar não são, na sua maioria, os mesmos fatores que utiliza na decisão de remunicipalizar. Conforme se viu atrás, com exceção de questões de índole mais financeira, o decisor político considera fatores distintos para a sua decisão, consoante se trate de uma decisão orientada para organizar os serviços recorrendo a agentes externos ou uma decisão orientada para organizar os serviços no modelo de hierarquia.

A decisão de organizar os serviços nas mãos de agentes externos por via da externalização toma em consideração a natureza de bem privado dos serviços, o número de funcionários municipais de cada município e ainda o endividamento municipal excessivo. Com efeito, externaliza-se mais quando os serviços apresentam atributos de bem privado, ou seja, atributos de rivalidade e de exclusão. As recomendações teóricas para a organização de serviços públicos com estes atributos prescrevem que são estes serviços, aqueles que oferecem maior capacidade para se tornarem mais custo-eficientes se submetidos a mecanismos de competitividade, próprios dos mercados. Há aqui uma lógica de reduzir os custos de produção e de transação ao organizar este tipo de serviços recorrendo a agentes externos. Externaliza-se

menos em municípios com grandes quadros de funcionários públicos. A externalização de serviços para o mercado ameaça a utilidade e o autointeresse dos funcionários públicos. Quanto maior for o efetivo de funcionários públicos num município mais forte será a oposição às decisões de externalização. Ao deixar de externalizar face à pressão dos funcionários públicos, o decisor político segue uma decisão politicamente racional e politicamente eficiente. Minimiza custos de transação políticos e maximiza a obtenção de votos junto dos funcionários públicos para uma futura reeleição. Externaliza-se igualmente menos quando os municípios estão excessivamente endividados. Municípios em situação de stresse fiscal extremo, com endividamento excessivo terão uma margem de erro muito reduzida na opção pela alteração do modelo de governação dos seus serviços municipais. Consideram mais prudente ir garantindo a manutenção dos serviços no modelo em que se encontram, perante a incerteza que representa contratar o serviço a agentes externos. Os resultados permitem-nos assumir que os municípios não conseguem ter uma clara convicção que haja uma poupança inerente ao facto de passar a externalizar o serviço. Adicionalmente, existe ainda as reservas relativamente às poupanças nos custos internos uma vez que os recursos humanos associados à prestação de serviços terão de ser realocados, não podendo ser simplesmente eliminados da estrutura municipal. Nestes contextos podemos assumir que os custos de transação políticos bloqueiam a decisão de externalizar serviços.

Já a decisão de remunicipalização e a conseqüente organização dos serviços municipais no modelo de hierarquia toma em consideração fatores como a população, a diferença de votos, o endividamento municipal excessivo e a viragem à esquerda na liderança ideológica dos executivos municipais. Remunicipaliza-se mais nos municípios com população maior. Municípios mais populosos, mais facilmente conseguem alcançar economias de escala. Volumes de produção mais elevados de bens ou serviços normalmente levam a custos de produção mais baixos. Por essa razão os municípios com mais população estão menos dependentes dos agentes de mercado e são eles próprios uma alternativa ao mercado. Nestes casos os custos de transação associadas à prestação de serviços também são mais reduzidos. Reduzem-se os contratos e o risco com os problemas da agência, nomeadamente o oportunismo dos agentes. Remunicipaliza-se igualmente mais quando se considera a variável *Diferença de votos 2013*. Uma menor diferença de votos aumenta a competitividade política entre o partido do decisor político que está na liderança do executivo municipal e o partido posicionado imediatamente a seguir. Havendo maior competitividade política, os custos de transação política são naturalmente

maiores para o decisor político. Neste caso, o decisor político precisa de se envolver em medidas que assegurem a sua estabilidade política e a continuidade do executivo no poder. Tais medidas passam naturalmente por um controlo dos serviços municipais. Para que isso aconteça, a remunicipalização dos serviços é a solução perfeita para que um decisor politicamente motivado exerça um maior controlo sobre os serviços municipais, sobretudo sobre a qualidade e a forma como são prestados ao eleitorado, de modo a minimizar a perda de votos para a oposição. Contrariamente, remunicipaliza-se menos quando se consideram as variáveis *Endividamento municipal excessivo* e *Viragem à esquerda* na liderança dos executivos municipais. A interferência destas duas variáveis na decisão de organizar os serviços municipais produz uma tendência para não remunicipalizar e uma inclinação para apostar na manutenção do *status quo* dos serviços. Municípios em situação de stresse fiscal extremo, conforme já aqui referido, terão uma margem muito reduzida para se envolver na mudança de modelo de governação dos serviços municipais, para não correr riscos capazes de piorar ainda mais a frágil situação económico-financeira do município e, com isso, aumentar também os custos de transação políticos, prejudicando a reeleição do decisor político. Já a viragem à esquerda na liderança dos executivos municipais introduz a novidade de uma influência contrária àquela que tem sido a tendência encontrada na literatura associada. A convencional defesa da produção pública apoiada pelos partidos de ideologia de centro-esquerda aqui não se verifica. Os resultados obtidos revelam uma maior apetência do decisor político para a prudência. Não adotar medidas de remunicipalização nem de externalização e apostar na manutenção do *status quo* dos serviços mostra ser a escolha dos municípios com uma liderança ideológica de centro-esquerda. Esta decisão é compatível com a linha teórica que defende que a influência ideológica sobre os modelos mentais dos decisores políticos não é puramente automática. Os decisores políticos não dependem inteiramente das suas ideologias e podem interpretar o seu quotidiano com base em experiências pessoais anteriores. Muito embora a ideologia de esquerda defenda a produção pública de bens e serviços, a experiência ou os objetivos e interesses estratégicos dos decisores políticos podem impor tomadas de decisão divergentes das orientações ideológicas.

Os resultados permitem ainda concluir que a decisão de externalizar serviços para agentes externos, por ser uma decisão que aparentemente implica maior risco, nomeadamente porque está em causa a transferência de um serviço municipal para terceiros (com tudo o que isso implica, como a avaliação de mercado, a seleção de agentes externos, a elaboração de contratos, a criação de mecanismos de monitorização e avaliação, entre outros), deveria

considerar um maior número de fatores para avaliar os custos de transação da decisão e melhor sustentar a própria decisão. Mas tal não acontece. Ao contrário, a decisão de remunicipalizar serviços para o modelo de hierarquia, aparentemente de menor risco, toma em consideração um maior número de fatores.

Em suma, a leitura que o decisor político extrai dos custos de transação tem definitivamente um peso substancial na sua decisão de mudança de modelo para organizar os serviços municipais, porquanto os custos de transação que podem advir dessa decisão podem ter, sobretudo, impacto no seu futuro político no executivo municipal.

Dito isto, o percurso seguido pela investigação permitiu testar as três hipóteses deduzidas. Duas ficaram confirmadas e uma nem foi confirmada nem refutada em virtude da variável usada não revelar quaisquer efeitos sobre a probabilidade de mudança de modelo de governação na organização dos serviços municipais. Permitiu ainda responder com sucesso à questão de partida, identificando os fatores que podem influir na dinâmica de mudança de modelo na organização dos serviços municipais. A identificação desses fatores permite agora perceber um pouco mais da dinâmica de mudança nos modelos de organização dos serviços municipais, sobretudo em Portugal. Estes fatores representam uma descoberta importante que traz novos aportes para a ciência e novo conhecimento para os decisores políticos.

6.1.1 - Limitações/constrangimentos

A principal limitação encontrada ao longo da investigação prendeu-se com o número de municípios observados. Partiu-se para a presente investigação com a expectativa de inquirir os mesmos 101 municípios que foram objeto de estudo em 2008 por Rodrigues et al. (2012) e que serviram de referência à presente investigação, para que fosse possível comparar os movimentos de remunicipalização e de externalização ocorridos entre 2008 e 2016 nesses 101 municípios. Todavia, em 2016, desses 101 municípios, apenas 98 se mostraram disponíveis para responder, baixando 3 municípios ao universo de municípios pretendidos. Tratou-se de uma redução muito residual. Ainda assim, não havendo uma obrigatoriedade em responder, este tipo de limitações será sempre uma realidade com que os investigadores se depararão em estudos desta natureza.

6.1.2 - Linhas futuras de investigação

Necessariamente, porque um estudo não tem o dom de esgotar um tema, resultam sempre linhas que podem ser úteis para futuras investigações. Assim, no que respeita sobretudo à decisão de remunicipalizar serviços municipais, por se tratar de uma decisão que implica o regresso de serviços para a estrutura dos municípios, a decisão obriga a uma readaptação de toda a estrutura municipal para reintegrar não só esses serviços como também tudo o que, nalguns casos, com eles possa vir associado, como sejam os funcionários, os recursos e a envolvência dos sindicatos representativos dos funcionários municipais nesse processo. Existem já alguns estudos muito pontuais que se debruçaram sobre esta questão e que foram sinalizando alguns problemas nessa readaptação. Importará, no futuro, perceber se os casos de reintegração têm sido pacíficos e bem-sucedidos, ou se, pelo contrário, têm sido mal sucedidos, determinando-se as causas do sucesso ou do insucesso. Importará igualmente perceber que preparação prévia, sobretudo de gestão, devem os municípios desenvolver para reintegrar na sua estrutura serviços precedentemente externalizados.

Num outro prisma, a remunicipalização pode ainda representar um mecanismo que os municípios utilizam para recuperar temporariamente os serviços externalizados e voltar a externalizá-los novamente com critérios de contratação mais aperfeiçoados. Importará igualmente explorar o impacto que esta dinâmica pendular tem nas finanças municipais e na qualidade dos serviços.

Bibliografia

- ACIR. (1987). *The Organization of local Public Economies*. Washington, DC.
- Afonso, A., e Fernandes, S. (2008). Assessing and Explaining the Relative Efficiency of Local Government. *Journal of Socio-Economics*, 37, 1946–1979.
- Alchian, A. A. (1950). Uncertainty, Evolution, and Economic Theory. *The Journal of Political Economy*, 58(3), 211–221.
- Alcock, C., Daly, G., e Griggs, E. (2008). Ideology , the State and Welfare in Britain. In *Introducing Social Policy* (pp. 184–207).
- Alesina, A. (1988). Macroeconomics and Politics. In S. Fischer (Ed.), *NBER Macroeconomics Annual 1988* (Vol. 3, pp. 13–62). MIT Press.
- Amagoh, F. (2009). Information Asymmetry and The Contracting Out Process. *The Public Sector Innovation Journal*, 14(2), 1–14.
- Andrade, A. M., e Campos, F. R. (2007). *Economia do Conhecimento - Organizações Sem Fins Lucrativos*. Principia Editora, Lda.
- Anomaly, J. (2015). Public goods and government action. *Politics, Philosophy e Economics*, 14(2), 109–128.
- Araújo, J. (2005). *A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*.
- Argento, D., Grossi, G., Tagesson, T., e Collin, S. O. (2010). The “externalisation” of local public service delivery: experience in Italy and Sweden. *International Journal of Public Policy*, 5(1), 41.
- Austin, D. A. (1999). Politics vs economics: Evidence from municipal annexation. *Journal of Urban Economics*, 45(3), 501–532.
- Batley, R., e Mcloughlin, C. (2015). The Politics of Public Services: A Service Characteristics Approach. *World Development*, 74, 275–285.
- Bel, G., e Fageda, X. (2006). Between privatization and intermunicipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs. *Urban Public Economics Review*, 6(November 2006), 13–31.
- 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. (2008a). Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis. *Public Choice*, 139(1–2), 105–119.
- Bel, G., e Fageda, X. (2008b). Local privatization , intermunicipal cooperation , transaction costs and political interests : Evidence from Spain. *Research Institute of Applied Economics 2008, Working Papers*, 4, 1–23.
- Bel, G., e Fageda, X. (2008c). Reforming the local public sector: economics and politics in privatization of water and solid waste. *Journal of Economic Policy Reform*, 11(1), 45–65.

- 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.
- Bel, G., Fageda, X., e Warner, M. (2014). What happened to costs savings from privatization? A meta-regression analysis for solid waste and water services. *Journal of Economic Literature*, 1–21.
- Bel, G., e Mur, M. (2009). Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: evidence from rural municipalities. *Waste Management (New York, N.Y.)*, 29(10), 2772–8.
- Bel, G., e Warner, Mi. E. (2015). Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence. *Public Administration*, 93(1), 52–67.
- Besanko, D., Dranove, D., Shanley, M., e Schaefer, S. (2010). *Economics of Strategy* (Fifth edit). USA: John Wiley e Sons.
- Beyer, J. M., Dunbar, R. L. M., e Meyer, A. D. (1988). Coment: The Concept of Ideology in Organizational Analysis. *Academy of Mangement Review*, 13(3), 483–489.
- Blom-hansen, J., e Houlberg, K. (2011). *Scale effects in local government? Evidence from local government amalgamations in Denmark* (18).
- Bonina, C., e Cordella, A. (2008). *The new public management, e-government and the notion of public value: lessons from Mexico. Proceedings of SIG Glob Dev's First Annual Workshop, Paris, France.*
- Boyne, G. A. (1998). Bureaucratic Theory Meets Realty: Public choice and Service Contracting in US. Local Government. *Public Administration Review*, 58(6).
- Bromley, D. W. (1990). The ideology of efficiency: Searching for a theory of policy analysis. *Journal of Environmental Economics and Management*, 19(1), 86–107.
- Brown, T. L., e Potoski, M. (2003a). Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments. *Public Administration Review*, 63(2), 153–164.
- Brown, T. L., e Potoski, M. (2003b). Managing contract performance: A transaction costs approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(2), 275–297.
- Brown, T. L., e Potoski, M. (2005). Transaction Costs And Contracting: The Practitioner Perspective. *Public Performance e Management Review*, 28(3), 326–351.
- 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.
- Brudney, J. L. (2004). Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns among the American States. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 393–419.
- Buchanan, J. M. (1999). *Public Choice and Public Policy.*
- Buchanan, J. M. (1984). Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and its Normative Implications. In J. M. . Buchanan e R. D. . Tollison (Eds.), *The Theory of public choice II* (pp. 1–452). EUA: University of Michingan Press.

- Buchanan, J. M., e Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*. Library Fund, Inc.
- Buettner, T., e Holm-Hadulla, F. (2013). City size and the demand for local public goods. *Regional Science and Urban Economics*, 43(1), 16–21.
- Burrell, A. (2011). *Evaluation Policies for Delivering Agri-environmental Public Goods*. OECD Workshop on the evaluation of Agri-environmental Policies. Germany.
- Butler, E. (2012). *Public Choice - A Primer* (The Institut). Westminster - London.
- Caballero, G., e Soto-oñate, D. (2016). Why transaction costs are so relevant in political governance? A new institutional survey. *Brazilian Journal of Political Economy*, 36(143), 330–352.
- Carr, J. B., e Feiock, R. C. (2004). *City-County Consolidation and Its Alternatives*. Reshaping the Local. New York: M.E.Sharp, Inc.
- Chen, C. (2008). Antecedents of Contracting-Back-In: A View Beyond the Economic Paradigm. *Administration e Society*, 41(1), 101–126.
- Christensen, T., e Lægreid, P. (2001). New Public Management: The effects of contractualism and devolution on political control. *Public Management Review*, 3(1), 73–94.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386–405.
- Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1–44.
- Coffey, W. J., e Drolet, R. (1993). Make or Buy: Internalization and Externalization of Producer Service Inputs in the Montreal Metropolitan Area, (1).
- Cramer, J. S. (2003). *The Origins and Development of the Logit Model*.
- 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' off stage voice. *Accounting, Auditing e Accountability Journal*, 23(3), 350–372.
- Czaplak, J. (2015). Re-municipalization of Services in Europe – Does The New Paradigm of Municipal Services Provision Appear?, 1665–1672.
- Dawson, S., e Dargie, C. (2002). *New Public Management: A discussion With Special Reference to UK Health*. (S. O. P. and E. F. Kathleen McLaughlin, Ed.). London: Routledge.
- De Figueiredo, R. J. P. (2002). Electoral Competition, Political Uncertainty, and Policy Insulation. *American Political Science Review*, 96(2), 321–333.
- Deakin, N., e Walsh, K. (1996). The Enabling State: The Role of Markets and Contracts. *Public Administration*, 74, 33–48.
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 20, alterado pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02/10. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 193.
- Decreto-Lei n.º 99/1984, de 29 de março. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 75.

- Decreto-Lei n.º 260/1976, de 8 de abril. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 84.
- Decreto-Lei n.º 266/1981, de 15 de setembro. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 212.
- Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 162.
- Decreto-Lei n.º 412/1989, de 29 de novembro. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 275.
- Decreto-Lei n.º 558/1999, de 17 de dezembro. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 292.
- Denhardt, R., e Denhardt, J. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- Denzau, A. T., e North, D. C. (1994). Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. *Kyklos*, 47(1), 3–31.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in Public Sector Organizations: the Dark Sides of Managerialistic “Enlightenment”™. *Public Administration*, 87(4), 892–909.
- Dijk, T. A. V. (2001). Discourse, Ideology and Context. *Folia Linguistica XXXV*, 35(1–2), 93–129.
- Dijkgraaf, E., e Gradus, R. H. J. M. (2003). Cost Savings of Contracting Out Refuse Collection, 149–161.
- Dijkgraaf, E., Gradus, R. H. J. M., e Melenberg, B. (2003). Cost Savings of Contracting Out Refuse Collection, 149–161.
- Donberger, Simon, e Jensen, P. (1997). Contracting out By The Public Sector: Theory, Evidence, Prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), 67–79.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper e Row.
- Dunn, M. H. (1992). Firms, Markets, and Hierarchies. A Critical Appraisal of Ronald Coase’s Contribution to the Explanation of the “Nature of the Firm.” *Ordo*.
- Eagleton, T. (1991). *Ideology: An Introduction. Statewide Agricultural Land Use Baseline 2015* (Vol. 1). London: Verso.
- Feiock, R. C., Clingmayer, 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.
- Feiock, R. C., e Jang, H. S. (2009). Nonprofits as local government service contractors. *Public Administration Review*, 69(August), 668–680.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. e Petigrew, A. (1996). *The New Public Management In Action* (Oxford, Un).
- Fernández-Val, I. (2009). Fixed effects estimation of structural *parameters* and marginal effects in panel probit models. *Journal of Econometrics*, 150(1), 71–85.
- Ferris, M. James, e Graddy, E. (1986). Contracting Out: For What? With Whom. *Public Administration Review*, 46(4), 332–344.
- Ferris, M. James, e Graddy, E. (1991). Production Costs, Transaction Costs and Local Government Contractor Choice. *Economic Inquiry*, XXIX, 541–554.

- Ferris, M. James, e Graddy, E. (1998). Contractual Framework for New Public Management Theory. *International Public Management Journal*, 1(2), 225–240.
- Ferris, M. James, e Graddy, E. (1989). *Production Costs , Transaction Costs , and Local Government Contractor Choice*.
- Fischel, W. A. (2000). *Public goods and property rights: of Coase, Tiebout, and Just Compensation*. Hanover.
- Foldvary, F. E. (2002). Small-Group , Multi-Level Democracy : Implications of Austrian Public Choice for Governance Structure. *The Review of Austrian Economics*, 15(2/3), 161–174.
- Formaini, R. L., e Siems, T. F. (2003). Ronald Coase: The Nature of Firms and Their Costs. *Economic Insights, Federal Reserve Bank of Dallas*, 8(3), 783–786.
- Fozzard, A. (2001). *The Basic Budgeting Problem: Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and their Implications for Pro-poor Budgeting*. ODI Working Paper 147. London.
- Franzese, R. J. (2002). Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and outcomes. *Annual Review of Political Science*, 5(1), 369–421.
- Gailmard, S. (2010). Politics, Principal–Agent Problems, and Public Service Motivation. *International Public Management Journal*, 13(1), 35–45.
- Gailmard, S. (2012). Accountability and Principal-Agent Models. In *Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford Uni, pp. 1–27).
- Gary, M. S., e Wood, R. E. (2011). Mental models, decision rules, and performance heterogeneity.pdf. *Strategic Management Journal*, 32, 569–594.
- 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.
- Greene, W. H. (2007). *Econometric Analysis* (6th edition). New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Greif, A., e Kingston, C. (2011). Institutions: Rules or Equilibria? In N. Schofield e G. Caballero (Eds.), *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting* (IX, Vol. IX, pp. 1–425). Hardcover.
- Greiling, D. (2006). Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 55(6), 448–465.
- Greve, C. (2008). *Contracting for Public Services*. London: Rotledge.
- 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.

- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1–25.
- Gunawansa, A., e Bhullar, L. (2013). Water Governance. An Evaluation of Alternative Architectures.
- Hall, D. (2012). *Re-municipalising municipal services in Europe. A report commissioned by EPSU to Public Services International Research Unit (PSIRU) 2012.*
- Halmer, S., e Hauenschild, B. (2014). *Remunicipalization of public services in the EU.* Vienna.
- Hayek, F. A. (1973). *Law, Legislation and Liberty: Rules and Order.* Chicago: University of Chicago Press.
- Hebdon, R. (2001). Restructuring : Privatization, 20(2), 315–336.
- Hefetz, A. (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 171–190.
- Hefetz, A., e Warner, M. (2004). Privatization and Its Reverse : Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 171–190.
- Hefetz, A., e Warner, M. (2007). Beyond the Market versus Planning Dichotomy: Understanding privatisation and its reverse in US cities. *Local Government Studies*, 33(4), 555–572.
- Hefetz, A., e Warner, M. (2011). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 289–317.
- Henisz, W. J., e Zelner, B. A. (2004). Explicating political hazards and safeguards: A transaction cost politics approach. *Industrial and Corporate Change*, 13(6), 901–915.
- Hilbe, J. (2009). *Logistic regression models.* Florida: CRC Press.
- Hillinger, C. (2006). *Science and Ideology in Economic , Political , and Social Thought* (35). Munich.
- 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.
- Hood, C. (1998). *The Art of The State: Culture, Rhetoric, and Public Management.*
- Horn, M. J. (1995). *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector.* Cambridge University Press.
- Jensen, M. C., e Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- Johanson, J., e Mattsson, L. G. (1987). Interorganizational Relations in Industrial Systems - A Network Approach Compared with the Transaction Cost Approach. *International Journal of*

- Management and Organization*, 17(1), 34–48.
- Jooste, S. F. (2008). *A new public sector in developing countries*.
- Karagiannis, E. (2004). *The Cost of Government in Small Size Municipalities*.
- Keefe, J., e Fine, J. (2010). *In the Public Interest? Safeguarding New Jersey ' s Public Investments A Response to the New Jersey Privatization Task Force Report*.
- Keraudren, P., e Mierlo, H. Van. (1998). Theories of Public Management Reform and Their Practical Implications. In T. Verheijen e D. Coombes (Eds.), *Innovation In Public Management: Perspectives from East and West Europe* (pp. 39–56). Edward Elgar.
- King, G., Gakidou, E., Ravishankar, N., Moore, R. T., Lakin, J., Vargas, M., e Hernandez Llamas, H. (2007). A “politically robust” experimental design for public policy evaluation, with application to the Mexican universal health insurance program. *Journal of Policy Analysis and Management: [The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management]*, 26(3), 479–506.
- Kishimoto, S., Lobina, E., e Petitjean, O. (2015). *Our public water future: The global experience with remunicipalisation*. (S. Kishimoto, E. Lobina, e O. Petitjean, Eds.).
- Ko, J. (2013). *Values Public Managers Hold , Organizational Environments , and Public Service Characteristics in Explaining the Choice of Public Service Delivery Modes : Focused on County and City Governments in Virginia Values Public Managers Hold , Organizational Envi.*
- Kørnøv, L., e Thissen, W. A. H. (2000). Rationality in decision- and policy-making: implications for strategic environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18(3), 191–200.
- Lamothe, S., Lamothe, M., e Feiock, R. C. (2008). *Examining Local Government Service Delivery Arrangements Over Time*. *Urban Affairs Review* (Vol. 44).
- Lane, J. (2013). The Principal-Agent Approach to Politics : Policy Implementation and Public Policy-Making. *Open Journal of Political Science*, 3(2), 85–89.
- Langlois, R. N. (1992). Transaction-cost economics in real time. *Industrial and Corporate Change*, 1(1), 99–127.
- Larbi, G. A. (2003). *Overview of Public Sector Management Reform*. *United Nations Research Institute for Social development*.
- Lei n.º 10/2003, de 13 de maio. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 110.
- Lei n.º 11/2003, de 13 de maio. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 110.
- Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 165.
- Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 169.
- Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 249.
- Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 219.
- Lei n.º 58/1998, de 18 de agosto. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 189.

- Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 169, alterada pela lei n.º 42/2016, de 28/12, *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 248.
- Lei n.º 172/1999, de 21 de setembro. *Diário da República*. 1.ª Série, n.º 221.
- Leiren, M. D. (2015). Reintegration Failure and Outsourcing Upside: Organisation of Public Transport in Norway. *Local Government Studies*, 41(2), 240–259.
- Levin, J., e Tadelis, S. (2010). Contracting for Government Services: Theory and Evidence From U.S. Cities. *Journal of Industrial Economics*, 58(3), 507–541.
- Madhok, A. (2002). Reassessing the fundamentals and beyond: Ronald Coase, The Transaction Cost And Resource-Based Theories of Firm and The Institutional Structure of Production. *Strategic Management Journal*, 23(6), 535–550.
- Magzan, M. (2012). Mental models for leadership effectiveness: Building future different than the past. *Journal of Engineering Management and Competitiveness*, 2(2), 57–63.
- March, J. G. (1991). How decisions happen in organizations. *Human-Computer Interaction*, 6(2), 95–117.
- March, J. G., e Olsen, J. P. (2009). *Elaborating the “New Institutionalism.” The Oxford Handbook of Political Institutions*.
- Martins, M., Silva, A., Alves, F., Ferrão, J., Costa, J., Nazaré, L., e Gonçalves, P. (2011). *Livro Branco Sector Empresarial Local*.
- Melo, M. A. (1996). Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista Do Serviço Público*, 120(1), 67–82.
- Moe, R. C. (1987). Exploring the Limits of Privatization. *Public Administration Review*.
- Moe, T. M. (2010). The New Economics of Organization Author. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739–777.
- Mongkol, K. (2011). The Critical Review of New Public Management Model and its Criticisms. *Research Journal of Business Management*, 5(1), 35–43.
- Morgan, D. R. e Hirlinger, M. W. (1991). Intergovernmental Service Contracts: A Multivariate Explanation. *Urban Affairs Review*, 27(1), 128–144.
- Mueller, D. C. . (2003). *Public Choice III*. Cambridge University Press.
- Nelson, M. A. (1997). Municipal Government Approaches To Service Delivery: an Analysis From a Transactions Cost Perspective. *Economic Inquiry*, 35(1), 82–96.
- Nemec, J., Merickova, B., e Vitek, L. (2005). Contracting-out at local government level. *Public Management Review*, 7(4), 637–647.
- Newton, H. J., Baum, C. F., Beck, N., Cameron, A. C., Epstein, D., Hardin, J., e Kohler, U. (2010). The Stata Journal. *Stata Journal*, 10(3), 288–308.
- Ni, A. Y., e Bretschneider, S. (2002). The Decision to Contract Out: A Study of Contracting for E-Government Services in State Governments, 531–544.

- 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. 0, pp. 1–10).
- Ni, A. Y., e Zhao, Z. J. (2008). *Fiscal Conditions, Political Interests, and Service Outsourcing Decisions: The Case of Georgia Counties. Paper 42.*
- Nicholson-Crotty, S., e Nicholson-Crotty, J. (2011). *Interest Group Influence on Managerial Priorities in Public Organizations.* Texas USA.
- Niskanen, W. A. (1991). A Reflection of Bureaucracy And Representative Government. In A. Blais e S. Dion (Eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence* (pp. 13–31). University of Pittsburgh Press.
- Norris, P. (2002). *Ballot Structures e Legislative Behavior. "Exporting Congress? The Influence of the U.S. Congress on World Legislatures", Jack D. Gordon Institute for Public Policy and Citizenship Studies, Florida International University, University Park Campus, Miami, Florida December 6-7, 2002.*
- North, D. C. (1992). *The New Institutional Economics and Development.* Retrieved from
- North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. *Cambridge University Press*, 5(1), 1–153.
- O'Flynn, J., e Alford, J. (2012). *Rethinking Public Service Delivery: Managing with External Providers.* UK: Palgrave Macmillan.
- 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*, 1(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.
- OECD. (2007). *Reduzindo burocracia: Estratégias nacionais de simplificação administrativa.* Brasília: OECD.
- Ohemeng, F. K., e Grant, J. K. (2008). When markets fail to deliver: An examination of the privatization and de-privatization of water and wastewater services delivery in Hamilton, Canada. *Canadian Public Administration*, 51(3), 475–499.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Ostrom, V., e Ostrom, E. (1999). Public Goods And Public Choices, 75–105.
- 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.

- Ouchi, W. G. (1980). Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 129–141.
- Page, S. (2000). What 's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services. *Public Administration Review*, 65(6), 713–728.
- Pallesen, T. (2004). A political perspective on contracting out: The politics of good times. Experiences from Danish local governments. *Governance*, 17(4), 573–587.
- Park, H. A., e Ae, H. (2013). An Introduction to Logistic Regression: From Basic Concepts to Interpretation with Particular Attention to Nursing Domain. *Journal of Korean Academic Nurse*, 43(2), 154–164.
- Peda, P., Argento, D., e 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.
- Pereira, P. T. (1997). A Teoria da Escolha Pública (public choice): uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, 32(141), 419–442.
- Pereira, P. T. (1999). *Governabilidade , grupos de pressão e o papel do Estado*.
- Pinheiro, J. H. (2011). *Âmbito de Aplicação do Código dos Contratos Públicos e Normas Comuns de Adjudicação. Cedipre Online - 5 (CEDIPRE)*. Coimbra.
- Plantinga, M., Ridder, K., e Corra, A. (2011). Out of Employment Reintegration Services by Dutch Municipalities. *Social Policy e Administration*, 45(3), 245–263.
- Pollitt, C. (2007). The new public management: an overview of its current status. *Administratie Si Management Public*, 110–115.
- Pouder, R. W. (1996). Privatizing Services In Local Government : An Empirical Assessment Of Efficiency And Institutional Explanations. *Public Administration Quarterly*, 103–127.
- Preker, A. S., Harding, A., e Travis, P. (2000). "Make or buy" decisions in the production of health care goods and services: new insights from institutional economics and organizational theory. *Bulletin of the World Health Organization*, 78(0), 779–790.
- Reichard, C., e Röber, M. (2012). *Remunicipalization in Germany - Trends and Interpretations. Provision of public services. From public/municipal delivery to privatization (and reverse to re- municipalisation?) at the 22nd World Congress of IPSA (Vol. 5)*.
- Relvas, M., e Júlio, P. (2015). *O outro lado da governação: a reforma da administração local*. Porto: Porto Editora.
- Roberts, P. W. e Greenwood, R. (1997). Integrating Transaction Cost and Institutional Theories : Toward a Constrained-Efficiency Framework for Understanding Organizational Design Adoption. *Academy of Management Review*, 22(2), 346–373.
- Rocha, J. A. O. (2000). Modelos de Gestão Pública. *Revista Portuguesa de Administração E Políticas Públicas*, 6–15.
- Rodrigues, M., Araújo, J., e Tavares, A. (2009). A Prestação de Serviços Públicos nas Autarquias

- Locais. *Municipalismo-Revista Científica*, 77–122.
- Rodrigues, M., e Araújo, J. (2002). *A Nova Gestão Pública na Governação Local*.
- Rodrigues, M., Tavares, A. F., e Araújo, J. F. (2012). Municipal Service Delivery : The Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms. *Local Government Studies*, 38(5), 615–638.
- Rogger, D. (2014). *The Causes and Consequences of Political Interference in Bureaucratic Decision Making: Evidence from Nigeria*.
- Rondinelli, D. A., McCullough, J. S., e Johnson, R. W. (1989). Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework. *Development and Change*, 20(1), 57–87.
- Rudolph, T. J., e Evans, J. (2005). Political Trust, Ideology, and Public Support for Government Spending. *American Journal of Political Science*, 49(3), 660–671.
- 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.
- Shepherd, G. (2003). *Understanding Public Organizations: An Aid to Reform in Developing Countries*.
- Shrestha, M. K., e Feiock, R. C. (2010). Transaction Cost, Exchange Embeddedness, and Interlocal Cooperation in Local Public Goods Supply. *Political Research Quarterly*, 64(3), 573–587.
- Slembeck, T. (2003). Ideologies, beliefs, and economic advice - A cognitive-evolutionary view on economic policy-making. In P. Pelikan e G. Wegner (Eds.), *The Evolutionary Analysis of Economic Policy* (pp. 128–161). UK: Edward Elgar.
- Smith, D. A., e Leyden, K. M. (1996). *Exploring the Political Dimension of Privatization: A Tale of Two Cities*.
- Soukopová, J., Nemeč, J., Mať, L., e Struk, M. (2014). Municipality Size and Local Public Services : Do Economies of Scale Exist? *Journal of Public Administration and Policy*, VII(2), 151–171.
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Political Science*, 8(16), 20–45.
- Steger, M. B., e James, P. (2013). Levels of Subjective Globalization: Ideologies, Imaginaries, Ontologies. *Perspectives on Development and Technology*, 12, 17–40.
- Stigler, G. J. . (1951). The Division of Labor is Limited by the Extent of the Market. *The Journal of Political Economy*, 59(3), 185–193.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Stiglitz-Economics-of-the-Public-Sector* (Third edit). New York/London: W.W. Norton e Company.
- Sundell, A., e Lapuente, V. (2012). Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for

- contracting out local public services. *Public Choice*, 153, 469–485.
- Sutton, R. (1999). *The policy process: an overview. Working Paper 118*. London.
- 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.
- 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.
- Vabø, M. (2009). *New Public Management The Neoliberal Way of Governance*.
- Van Dijk, T. A. (2006). Ideology and discourse analysis. *Journal of Political Ideologies*, 11(2), 115–140.
- Warner, M.; Ballard, M., e Hefetz, A. (2003). *International City/County Management Association. Municipal Year Book 2003*.
- Warner, M., Ballard, M., e Hefetz, A. (2003). *Contracting Back In: When Privatization Fails. Municipal Year Book*. Washington DC: International City/County Management Association.
- Warner, M. E. (2003). Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public – Private Delivery of City Services, 155–166.
- Warner, M. E. (2008). Reversing privatization, rebalancing government reform: Markets, deliberation and planning. *Policy and Society*, 27(2), 163–174.
- Warner, M. E. e Clifton, J. (2014). Marketisation, public services and the city: the potential for Polanyian counter movements. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7(1), 45–61.
- 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. (1997). *Privatization and the Market. Role of Local Government*.
- Warner, M., e Hefetz, A. (2002). Applying Market Solutions to Public Services: An Assessment of Efficiency, Equity, and Voice. *Urban Affairs Review*, 38(1), 70–89.
- Warner, M. E., e Bel, G. (2008). Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the Us and Spain. *Public Administration*, 86(3), 723–735.
- Wassenaar, M., Groot, T., e Gradus, R. (2013a). Municipalities' Contracting Out Decisions: An Empirical Study on Motives. *Local Government Studies*, 39(3), 414–434.
- Wassenaar, M., Groot, T., e Gradus, R. (2013b). Municipalities' Contracting Out Decisions: An Empirical Study on Motives. *Local Government Studies*, 39(3), 414–434.
- Waterman, R. W., e Meier, K. J. (1998). Principal-Agent Models : An Expansion ? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173–202.
- Weingast, B. R. (1984). The congressional-bureaucratic system : a principal agent perspective (

- with applications to the SEC). *Public Choice*, 44, 147–191.
- Williamson, O. E. (1973). Organizational Forms and Internal Efficiency: Market and Hierarchies: Some Elementary Considerations. *American Economic Review*, 63(2), 316–325.
- 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). New York.
- Williamson, O. E. (1989). Transaction Cost Economics. In Schmalensee Richard; e R. D. Willig (Eds.), *Handbook of Industrial Organization* (1st ed., Vol. I, pp. 1–178). Elsevier Science Publishers B.V..
- Williamson, O. E. (1999). Public and Private Bureaucracies : A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics e Organization*, 15(1), 12–39.
- Wollmann, H. (2011). Provision of Public Services in European Countries: Frome Public/Municipal Private and Reverse? *Croatian and Comparative Public Administration*, 889–910.
- Wollmann, H. (2012a). Public Service Provision in European Countries: from municipal to private sector - and back to municipal? *22nd World COngress of IPSA*, (March), 1–25.
- Wollmann, H. (2012b). *Public Services in European Countries Between Public/Municipal and Private Sector Provision – and back to municipal?*
- Wollmann, H. (2013). *Public Services in European Countries Between Public/Municipal and Private Sector Provision – and reverse? Draft version of paper prepared for the IPSA conference to be held in Grenoble on June 26-28 2013.*
- Wollmann, H. (2013b). *Provision of public services in European countries: Does the “pendulum” swing back from privatization to (re-)municipalization?* Berlin.
- Zenger, T. R., Lazzarini, S. G., e Poppo, L. (2002). Informal and formal organization in new institutional economics. *Emerald Group Publishing Limited*, (19), 277–305.