

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

PAULO VITOR LUCCA

**O PAPEL DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS
URBANOS DE INFRAESTRUTURA: UM PANORAMA DOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS E PORTUGUESES**

CURITIBA

2021

PAULO VITOR LUCCA

**O PAPEL DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS
URBANOS DE INFRAESTRUTURA: UM PANORAMA DOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS E PORTUGUESES**

**The Role of Transaction Costs in the Provision of Urban Infrastructure
Services: An Overview of Brazilian and Portuguese Municipalities.**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre do Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná; e no âmbito do programa de dupla diplomação, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração Autárquica à Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança.

Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Governança Pública e Desenvolvimento.

Orientadores: Prof. Dr. Inácio Andruski Guimarães (Brasil)
Prof.a Dra. Claudia Cristina Silva Costa (Portugal)

CURITIBA

2021



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Esta licença permite remixe, adaptação e criação a partir do trabalho, para fins não comerciais, desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es) e que licenciem as novas criações sob termos idênticos. Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Campus Curitiba



PAULO VITOR LUCCA

O PAPEL DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS URBANOS DE INFRAESTRUTURA: UM PANORAMA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E PORTUGUESES

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 06 de Setembro de 2021

Prof Inacio Andruski Guimaraes, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof Antonio Goncalves De Oliveira, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.a Claudia Cristina Silva Costa, Doutorado - Instituto Politécnico de Bragança

Prof Sergio Antonio Ribeiro, Doutorado - Instituto Politécnico de Bragança

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 06/09/2021.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus.

A minha Família pelo apoio.

Aos meus orientadores, Prof. Dr. Inácio Andruski Guimarães e Prof.^a Dr.^a Cláudia S. Costa, pelo acompanhamento e compartilhamento de todo o conhecimento.

Aos amigos que fiz durante o mestrado, em especial Lucas Rodrigues Maciel pelo apoio.

Aos amigos que me acompanham em todos os momentos da vida.

À Prefeitura Municipal de Curitiba, nomeadamente ao Superintendente de Manutenção Urbana, João Carlos Vidal Filho, e ao Secretário do Governo Municipal, Luiz Fernando de Souza Jamur, pelo apoio para a realização da pesquisa.

À Flávia Rebelato pelo apoio na revisão do texto.

Ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná que, por meio dos seus profissionais, promovem a disseminação do conhecimento.

Ao Instituto Politécnico de Bragança, na pessoa da Prof.^a Dr.^a Sónia Nogueira, por toda a receptividade durante o intercâmbio.

Aos Professores Doutores Antônio Gonçalves de Oliveira e Sérgio Ribeiro pelas contribuições e sugestões ao estudo.

RESUMO

LUCCA, Paulo Vitor. **O papel dos custos de transação na prestação dos serviços urbanos de infraestrutura**: um panorama dos municípios brasileiros e portugueses. 2021. 133 fls. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2021.

O tema deste estudo é a prestação de serviços urbanos de infraestrutura nos municípios portugueses e brasileiros de grande porte. Com a redução de recursos e o aumento da demanda, grandes cidades necessitam de instrumentos eficientes de prestação de serviços urbanos para melhorar o nível de atendimento à população. Essa melhoria nos serviços acaba por refletir na qualidade de vida e no desenvolvimento econômico, além de estar diretamente relacionada com a capacidade das instituições em encontrar as estruturas de governança mais adequadas. Nesse contexto, a utilização da Teoria dos Custos de Transação (TCT), nas suas vertentes econômica e política, parece ser uma lente adequada de pesquisa que busca entender as formas como os serviços públicos são prestados. Diversos estudos empíricos ao redor do mundo foram desenvolvidos para entender como as estruturas de governança (hierarquia, mercado e redes) podem ser explicadas com base na TCT. No entanto, não foram encontrados, para a realidade brasileira, de forma sintética e organizada, estudos neste sentido. Por outro lado, Portugal tem desenvolvido estudos nesta área, porém, com o processo dinâmico em que a prestação de serviços públicos ocorre, se torna interessante atualizar tais estudos de forma a ampliar a base de dados existente. O objetivo do presente estudo foi construir um panorama das opções de prestação de dez serviços urbanos de infraestrutura, nos municípios de grande porte do Brasil e de Portugal, e verificar se os parâmetros da TCT podem ser aplicados para justificar a organização desses serviços em ambos os países. Decidiu-se pela realização de uma abordagem quantitativa e tratamento estatístico, dos dados que foram obtidos por meio de questionários enviados aos municípios selecionados e coleta de informações nos portais oficiais destes municípios e em outros órgãos oficiais. Os resultados demonstraram que, enquanto no Brasil a opção é majoritariamente por estruturas de mercado, em Portugal a preferência é por hierarquias, conforme já demonstrado em outros estudos. A TCT, do ponto de vista econômico, apresentou resultados estatísticos inconclusivos, no entanto, verificou-se que existência de avaliação dos serviços, como parâmetro de mensuração, conduz à externalização no caso do Brasil. Em relação aos custos de transação políticos, verificou-se que a economia de escala, saúde financeira deficitária, cobrança direta dos serviços e a elevada densidade demográfica condizem com a tendência de externalização no contexto brasileiro, mas não no contexto português. Os ciclos eleitorais não são capazes de alterar as formas de prestação dos serviços urbanos de infraestrutura, possivelmente porque estes serviços possuem caráter técnico. A estabilidade administrativa não foi identificada como um fator que influencia na tomada de decisão das estruturas de governança.

Palavras-chave: Custos de Transação. Mecanismos de Governança. Prestação de Serviços Municipais. Serviços Urbanos de Infraestrutura.

ABSTRACT

LUCCA, Paulo Vitor. **The role of transaction costs in the provision of urban infrastructure services**: an overview of Brazilian and Portuguese municipalities. 2021. 133 p. Dissertation (Master's degree in planning and Public Governance) - Federal Technology University - Paraná. Curitiba, 2021.

The theme of this study is the delivery of urban infrastructure services in large Portuguese and Brazilian municipalities. With the reduction of resources and the increase in demand, large cities need efficient instruments to provide urban services to improve the level of service provided to the population. This improvement in services ends up reflecting on the quality of life and economic development, in addition to being directly related to the capacity of institutions to find the most adequate governance structures. In this context, the use of Transaction Cost Theory (TCT), in its economic and political aspects, seems to be an appropriate lens for research that seeks to understand the ways in which public services are provided. Several empirical studies around the world have been developed to understand how governance structures (hierarchy, market and networks) can be explained based on TCT. However, for the Brazilian reality, studies in this sense were not found in a synthetic and organized way. On the other hand, Portugal has developed studies in this area, however, with the dynamic process in which the provision of public services takes place, it becomes interesting to update such studies in order to expand the existing database. The aim of this study was to build an overview of the options for providing ten urban infrastructure services in large municipalities in Brazil and Portugal, and verify if the TCT parameters can be applied to justify the organization of these services in both countries. It was considered a quantitative approach and statistical treatment, in which data were obtained through questionnaires sent to selected municipalities and collection of information on the official portals of the municipalities and other official bodies. The results showed that, while in Brazil the option is mostly for market structures, in Portugal the preference is for hierarchies, as found in other studies. The TCT, from an economic point of view, presented inconclusive statistical results, however, it was found that the existence of evaluation of services, as a measurement parameter, leads to externalization in the case of Brazil. In relation to political transaction costs, it was found that the economy of scale, poor financial health, direct charging for services and the high population density are consistent with the trend of externalization in the Brazilian, but not in the Portuguese context. Electoral cycles are not able to change the ways in which urban infrastructure services are provided, possibly because these services are technical in nature. Administrative stability was not identified as a factor influencing decision-making on governance structures.

Keywords: Transaction Costs. Governance Mechanisms. Municipal Delivery Services. Urban Infrastructure Services.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Tipos de Estado e modelos de Gestão Pública	20
Figura 2 - Componentes doutrinários da NPM	22
Figura 3 - Variantes da <i>New Public Management</i>	23
Figura 4 - Configurações organizacionais alternativas nos municípios	36
Figura 5 - Serviços públicos urbanos	43
Figura 6 - Ilustração de serviços urbanos de infraestrutura	43
Figura 7 - Diversidade de provedores de serviços municipais	49
Figura 8 – Metodologia para formação do portfólio bibliográfico	59
Figura 9 - <i>Word cloud</i>	59
Figura 10 - Hipóteses de investigação	64
Figura 11 - Abordagem utilizada nos estudos: portfólio bibliográfico	65
Figura 12 - Unidade de análise	66
Figura 13 - Fluxograma da metodologia de pesquisa	70
Figura 14 - Proporção entre questionários e taxa de resposta	73
Figura 15 - Taxa de resposta por serviço estudado	74
Figura 16 - Perfil dos respondentes	75
Figura 17 – Estruturas de governança adotadas no Brasil e em Portugal	78
Figura 18 - Percepção sobre o grau de especificidade dos serviços	80
Figura 19 - Percepção sobre a dificuldade de mensuração dos serviços	80
Figura 20 - Frequência da prestação dos serviços	81
Figura 21 - Mudanças na forma de prestação ou do agente prestador após o último processo eleitoral	82
Figura 22 - Intenção em alterar a forma de prestação dos serviços, em %	82
Figura 23 - Intenção em alterar a forma de prestação dos serviços, em números absolutos	83
Figura 24 - Quando a forma de prestação do serviço foi adotada?	84
Figura 25 - O município cobra algum valor monetário específico para a prestação deste serviço?	85
Figura 26 - Cobrança direta por serviço prestado	85
Figura 27 - Avaliação dos serviços prestados	86
Figura 28 – Critérios de avaliação dos serviços prestados	87
Figura 29 - Percepção sobre a estabilidade administrativa	87
Figura 30 - Forças políticas nos dois últimos ciclos eleitorais	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Formas de prestação adotadas nos serviços urbanos de infraestrutura ..	77
Tabela 2 - Diferenças entre os mecanismos de governança adotados no Brasil e em Portugal por tipo de serviço	79
Tabela 3 – Teste de qui-quadrado para especificidade.....	89
Tabela 4 – Escala de observação para especificidade	90
Tabela 5 – Teste de qui-quadrado para a dificuldade de mensuração.....	90
Tabela 6 – Escala de Likert para dificuldade de mensuração	91
Tabela 7 – Teste de qui-quadrado para a avaliação dos serviços	92
Tabela 8 – Relação entre avaliação dos serviços e forma de prestação de serviços	92
Tabela 9 – Teste de qui-quadrado para a frequência de prestação dos serviços	93
Tabela 10 – Resultados obtidos para a frequência de prestação dos serviços em Portugal.....	93
Tabela 11 – Teste de qui-quadrado para o endividamento dos municípios brasileiros	96
Tabela 12 – Teste de qui-quadrado para a adoção da forma de prestação do serviço	98
Tabela 13 – Período de adoção da forma de prestação por mecanismo de governança.....	98
Tabela 14 – Intenção de alterar a forma de prestação por mecanismo de governança	99
Tabela 15 – Teste de qui-quadrado para avaliação da estabilidade administrativa .	100
Tabela 16 – Teste de qui-quadrado para avaliação da cobrança direta dos serviços	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Atributos do processo de contratação	30
Quadro 2 - Comparação geral entre Brasil e Portugal.	46
Quadro 3 – Comparação das opções de prestação de serviços entre Brasil e Portugal.....	56
Quadro 4 – Relação das hipóteses com os dados coletados.....	69
Quadro 5 – Relação do mecanismo mais adotado com a cobrança direta do serviço - Brasil	101
Quadro 6 – Resumo dos resultados das hipóteses.....	102

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÔNIMOS

DL	Decreto-lei
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
TCT	Teoria dos Custos de Transação
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
OSFL	Organização sem fins lucrativos
IPSS	Institutos particulares de solidariedade social
ONGD	Organizações não-governamentais de cooperação para o desenvolvimento
ICMA	International Capital Management Association
UA	Unidade de análise
INE	Instituto Nacional de Estatística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ASD	Alternative service delivery
CAPAG	Capacidade de pagamento
RCL	Receita corrente líquida
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
FAM	Fundo de Apoio Municipal
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Problemática e Questão de Investigação	13
1.2	Objetivos	15
1.2.1	Objetivo Geral.....	15
1.2.2	Objetivos específicos.....	16
1.3	Aderência aos Programas	16
1.4	Estrutura geral da Dissertação	17
2	Custos de Transação e Prestação de Serviços Públicos	19
2.1	Modelos de Gestão Pública: O Modelo Gestonário	19
2.2	Teoria dos Custos de Transação e Estruturas de Governança	27
3	SERVIÇOS URBANOS DE INFRAESTRUTURA E OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E PORTUGUESES: CONTEXTO DE ANÁLISE	42
3.1	Serviços Urbanos de Infraestrutura	42
3.2	Contextualização simplificada entre Brasil e Portugal	45
3.3	A Prestação dos Serviços Públicos nos Municípios Portugueses	46
3.4	Os Serviços Públicos nos Municípios Brasileiros	50
4	FORMULAÇÃO DAS HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO E METODOLOGIA	58
4.1	Formação do Portfólio Bibliográfico	58
4.2	Formulação das hipóteses de investigação	60
4.3	Detalhamento da metodologia	64
4.3.1	Delimitação da amostra.....	65
4.3.2	Questionários	67
4.3.3	Coleta de dados	68
4.3.4	Tratamento dos dados.....	69
5	RESULTADOS E DISCUSSÕES	71
5.1	Caracterização da amostra	72
5.1.1	Perfil dos respondentes.....	74
5.1.2	Formas de prestação de serviço e as estruturas de governança: análise descritiva?	75
5.1.3	Especificidade, mensuração e frequência	79
5.1.4	Alteração nas formas de prestação de serviço.....	81
5.1.5	Cobrança dos serviços	84
5.1.6	Avaliação dos serviços	86

5.1.7	Estabilidade administrativa e forças políticas que governam os municípios	87
5.2	A TCT em análise: teste e validação das hipóteses	88
5.2.1	Avaliação dos custos de transação econômicos	88
5.2.2	Avaliação dos custos de transação políticos	94
5.2.3	Resumo dos resultados obtidos para as hipóteses.....	102
6	CONCLUSÕES.....	104
6.1.	Contribuições do Estudo.....	106
6.2.	Limitações da Pesquisa.....	107
6.3.	Linhas de investigação futuras.....	109
	REFERÊNCIAS.....	110
	APÊNDICE A - Questionário de pesquisa – versão Brasil	122
	APÊNDICE B - Questionário de pesquisa – versão Portugal.....	128

1 INTRODUÇÃO

Os serviços urbanos de infraestruturas englobam as vias públicas, transporte coletivo, parques e praças, trânsito e tráfego, sistemas de drenagem urbana, abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, coleta e tratamento de resíduos sólidos, equipamentos públicos, energia elétrica, iluminação pública, telefonia e distribuição de gás.

Geralmente, sob responsabilidade dos municípios, os serviços de manutenção dessas infraestruturas são aqueles que têm a função de manter as cidades em boas condições de funcionamento e são classificados como essenciais (JHA *et al.*, 2012; KAKARONTZAS *et al.*, 2014), pois melhoram a qualidade de vida da população (ABIKO, 2011; BERTEI, 2013; CAIADO, 2013; ONU, 2015; RIBEIRO, 2017; SANTOS; GALLO, 2018). Dessa forma, todos os municípios, em maior ou menor grau, necessitam de estruturas para atender às demandas de serviços e, quando prestados adequadamente, minimizam a exposição da população a riscos.

1.1 Problemática e Questão de Investigação

A qualidade da prestação dos serviços urbanos de manutenção de infraestruturas está diretamente relacionada com a capacidade das estruturas institucionais. Quadros institucionais são fundamentais para garantir o planejamento, a gestão, a viabilidade financeira e a regulação eficaz do funcionamento da infraestrutura urbana (ONU, 2015).

O gerenciamento da manutenção desses serviços trabalha com processos complexos de tomadas de decisão. As razões para tamanha complexidade são: muitos participantes, multidisciplinaridade, enorme quantidade de informações, orçamento limitado, metas a definir e critérios de conflito (MAROVIC; KNEZIC; JAJAC, 2009).

Formas de prestação de diversos tipos de serviços públicos foram estudadas por autores de vários países, entre eles, Itália (CASULA, 2019; GIACOMINI; SANCINO; SIMONETTO, 2018), Espanha (CAMPOS-ALBA *et al.*, 2017; LÓPEZ-HERNÁNDEZ *et al.*, 2018), Portugal (CRUZ; MARQUES, 2011; RIBEIRO, 2017; RODRIGUES, 2009; RODRIGUES; TAVARES; ARAÚJO, 2012; TAVARES, 2017;

TAVARES; CAMÕES, 2010), Inglaterra (ANDREWS *et al.*, 2019; DEMPSEY; BURTON; SELIN, 2016; ECKERSLEY; FERRY, 2020; FERRY *et al.*, 2018), Estados Unidos da América (HAWKINS, 2017; HEFETZ; WARNER, 2012; HEFETZ; WARNER; VIGODA-GADOT, 2015; KIM, 2018; KIM; WARNER, 2016), Austrália (DREW; MCQUESTIN; DOLLERY, 2019; OOSTHUIZEN *et al.*, 2019) e Brasil (MARRA, 2020; SCRIPTORE, 2012; SILVESTRE *et al.*, 2019).

A prestação de serviços pelos governos locais pode ser realizada, usando burocracias internas (hierarquia), empresas privadas (mercados) e parcerias (*networks*) com outros governos ou o setor sem fins lucrativos (RODRIGUES *et al.*, 2012). A Teoria dos Custos de Transação (TCT) é baseada em três pilares: especificidade, frequência com que ocorrem as transações e dificuldade de mensuração dos serviços (WILLIAMSON, 1981, 1999). A TCT é utilizada com frequência para compreender as opções adotadas na prestação de diversos tipos de serviços.

No entanto, outros fatores podem ser acrescentados para identificar essas opções, como, por exemplo, ciclos políticos, ideologia partidária, duração dos contratos e grau de endividamento dos municípios, englobando assim, além dos custos de transação econômicos, os custos de transação políticos (ARIAS YURISCH; GARRIDO-VERGARA, 2019; BEL; SEBÓ, 2019; BLAESCHKE; HAUG, 2018; BROWN; POTOSKI, 2003; CASULA, 2019; DAGDEVIREN; ROBERTSON, 2016; HAWKINS, 2017; HEFETZ; WARNER, 2012; HORN, 1995; RIBEIRO, 2017; RODRIGUES *et al.*, 2012; WANG *et al.*, 2019).

Os municípios, nomeadamente nos casos português e brasileiro, são responsáveis pela prestação de diversos tipos de serviços para a população. Dessa maneira, esta pesquisa concentra-se em estudar os serviços urbanos de infraestruturas, uma vez que estes afetam o cotidiano dos cidadãos.

A forma de prestação de serviços sob a perspectiva dos custos de transação foi estudada em Portugal, por exemplo, por Tavares e Camões (2007), Rodrigues (2009) e Rodrigues *et al.* (2012). Recentemente, Ribeiro (2017) estudou o processo de remunicipalização dos serviços municipais no país, ou seja, serviços que antes eram prestados por entidades privadas, mas que voltaram para a estrutura interna dos governos locais.

Boa parte da literatura produzida assume que a organização dos serviços ocorre de forma dinâmica (RIBEIRO, 2017), ou seja, é um tema que, embora seja

bastante estudado, sempre requer atualizações. Além disso, os estudos empíricos ainda não forneceram uma explicação totalmente satisfatória para as decisões de contratação dos municípios (WASSENAAR; GROOT; GRADUS, 2013).

A prestação de serviços, de forma geral, foi pouco estudada em países em desenvolvimento (SILVESTRE *et al.*, 2019), e essa lacuna pode ser comprovada pelos escassos estudos encontrados sobre o tema para países como o Brasil, por exemplo. Mesmo nos países desenvolvidos, não foram verificados estudos que estejam exclusivamente focados nos diversos serviços de urbanos de infraestrutura como pretendido nesta dissertação.

A partir da exposição de alguns dados, a presente pesquisa, referente à prestação de serviços urbanos de infraestruturas, se justifica por dois motivos: do ponto de vista empírico, pela importância que possui para a população e por proporcionar maior qualidade de vida nas cidades; e, do ponto de vista teórico, pela ausência de pesquisas que identifiquem como os municípios têm atuado para fornecer tais serviços à população.

A TCT é uma importante ferramenta para avaliar a forma de prestação de serviços e diversos estudos utilizam-na para analisar as opções de entrega de serviços governamentais (JOHANSSON, 2015). Nesse caso, a proposta desta dissertação diz respeito à seguinte pergunta de investigação: Em que medida a Teoria dos Custos de Transação justifica as opções de prestação de serviços urbanos de infraestrutura nos municípios de grande porte do Brasil e de Portugal?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é construir um panorama das opções de prestação de serviços urbanos de infraestruturas no Brasil e em Portugal, a fim de verificar se a TCT pode ser aplicada como justificativa da organização desses serviços em ambos os países.

A pesquisa foi desenvolvida por meio da aplicação de questionários em municípios de grande porte do Brasil e de Portugal e posterior tratamento estatístico dos dados coletados.

1.2.2 Objetivos específicos

Para atingir o objetivo geral, foram traçados alguns objetivos específicos:

- a) Identificar quais são as opções adotadas para a prestação dos serviços urbanos de infraestrutura;
- b) Construir um panorama comparativo entre Brasil e Portugal, identificando semelhanças e diferenças quanto aos mecanismos adotados para a prestação dos serviços urbanos de infraestrutura;
- c) Verificar se a TCT, na sua vertente econômica (especificidade, mensuração e frequência dos serviços), influencia nos mecanismos de governança adotados;
- d) Analisar se fatores da Administração Municipal relacionados aos custos políticos, tais como porte, densidade, cobrança, avaliação dos serviços, estabilidade administrativa, ciclos políticos e endividamento estão relacionados com os mecanismos de governança adotados.

1.3 Aderência aos Programas

Dada a dinâmica com que os serviços municipais são organizados (RIBEIRO, 2017), bem como a lacuna de pesquisas existentes nesta área no Brasil e a possibilidade de comparação entre dois países, recomendada por Tavares (2017), com forte ligação histórica, mas com características e dimensões muito diferentes, esta pesquisa pretende contribuir para ampliar a base de dados empírica sobre a prestação de serviços municipais na área de infraestrutura urbana.

Em termos práticos, será uma importante ferramenta para análise dos municípios de grande porte na tomada de decisão sobre a forma de organização dos seus serviços, uma vez que boa parte dos estudos são desenvolvidos com foco em municípios de pequeno e médio porte (ALDAG; WARNER, 2018; BABA; ASAMI, 2019; CAMPOS-ALBA *et al.*, 2017; GIACOMINI *et al.*, 2018; LÓPEZ-HERNÁNDEZ *et al.*, 2018; PÉREZ-LÓPEZ, PRIOR, & ZAFRA-GÓMEZ, 2015; ZAFRA-GÓMEZ *et al.*, 2016).

Entre as cidades de grande porte que podem se beneficiar com as descobertas aqui encontradas, está o município de Curitiba, localizado na região Sul do Brasil e que, como outras grandes cidades, tem buscado organizar de forma eficiente e com qualidade seus serviços urbanos de manutenção na área de infraestrutura.

O estudo possui aderência com o Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná na linha de Governança Pública, pois engloba o planejamento governamental, gestão e inovação para o desenvolvimento territorial, considerando os seus aspectos econômicos, sociais e ambientais.

Assim, propõe-se buscar, a partir dos resultados deste estudo, dentro da linha estruturante, novas alternativas para a instrumentalização e efetividade das práticas de gestão, planejamento e inovação nesta área.

Também está aderente ao programa de estudos do Mestrado em Administração Autárquica da Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo do Instituto Politécnico de Bragança ao tratar de assuntos relacionados com a prestação de serviços de responsabilidade dos governos locais e a avaliação de quais fatores são preponderantes na tomada de decisão dessa área.

1.4 Estrutura geral da Dissertação

A dissertação será dividida em seis partes, incluindo esta Introdução. O segundo capítulo contempla o referencial teórico, que forneceu suporte para a determinação das hipóteses, incluindo o histórico dos modelos de Gestão Pública, o detalhamento da TCT e as Estruturas de Governança, além de diversos estudos que foram consultados para o desenvolvimento desta pesquisa que orientam as formas de prestação de serviços.

No terceiro capítulo, é apresentado o contexto de análise, em que serão abordados os serviços em estudo e as realidades dos municípios nos dois países estudados, Portugal e Brasil, buscando uniformizar os dados entre eles. No quarto capítulo, apresenta-se a metodologia aplicada, desde as opções pela seleção da amostra, procedimentos e estratégias de recolha de dados e o tratamento estatístico

utilizado. No quinto capítulo, estão apresentados os resultados e as discussões por meio dos dados levantados e das hipóteses testadas. O estudo é encerrado com a conclusão, na qual a pergunta de investigação é respondida, por meio dos objetivos geral e específicos alcançados.

2 CUSTOS DE TRANSAÇÃO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A Gestão Pública deve ser entendida como algo além da compreensão da gestão de negócios e das questões internas dos negócios de um governo. Entre os seus objetivos, estão o alcance da maior eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços públicos, visando à inclusão social e ao reforço da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2016).

Nesse contexto, a primeira seção deste capítulo aborda os diferentes modelos de Gestão Pública associados aos respectivos tipos de Estado, conforme apresentado por Silvestre (2010). A ênfase dada ao Modelo Gestionário, que têm na sua gênese o movimento da Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management* (NPM), deve-se ao fato daquele modelo abrigar o início das discussões sobre o Novo Institucionalismo Econômico e, por consequência, da TCT, lente aplicada no presente estudo.

A segunda seção explora a TCT e os três tipos de estruturas de governança (hierarquia, mercados e *networks*) e a associação que pode ser estabelecida entre elas, uma vez que a TCT foi utilizada por diversos autores para analisar as escolhas das formas de prestação de serviços.

2.1 Modelos de Gestão Pública: O Modelo Gestionário

A temática dos modelos de Gestão Pública é algo complexo. Existem autores que analisam a adoção das novas práticas de Gestão Pública e as consequências para a administração tradicional, enquanto outros preferem abordar os diferentes modelos, seguindo uma abordagem histórica (ROCHA, 2010).

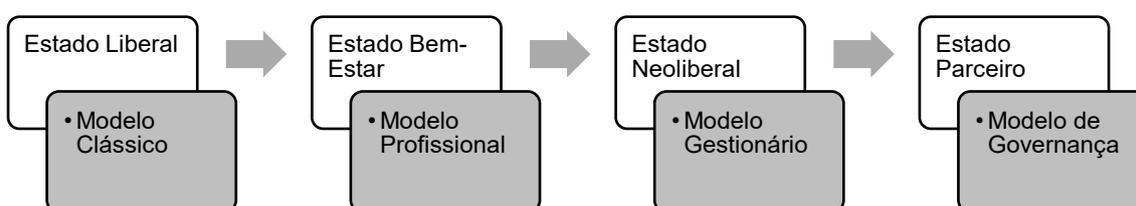
Segundo Silvestre (2010), é possível identificar quatro modelos de Gestão Pública: Modelo Clássico, Modelo Profissional, Modelo Gestionário e Modelo de Governança; em que cada modelo decorre de um tipo de Estado em concreto (ROCHA, 2010), conforme evidencia a Figura 1.

No período anterior ao Estado Liberal, vigorava o mercantilismo, quando o sujeito econômico principal era o Estado. As críticas ao mercantilismo baseavam-se no fato de que a ordem social não é um produto do Estado e a moeda não é a principal mais-valia das Nações. Dessa forma, com o fim do mercantilismo, surge o Modelo

Clássico, em que o Estado não deveria intervir na economia porque os eventos financeiros deveriam ser desenvolvidos livremente.

Esse período tem como principal pensador Adam Smith, que defendia a autorregulação dos mercados por uma “mão invisível”, ou seja, a livre concorrência entre produtores permitiria a adequação entre oferta e procura de bens e serviços. Tal corrente vigorou em um momento de forte produção industrial e crescimento econômico, quando se acreditava que este seria permanente (SILVESTRE, 2010).

Figura 1 - Tipos de Estado e modelos de Gestão Pública



Fonte: Silvestre (2010).

Com o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a crise de 1929, o Estado passou a intervir mais na economia para garantir bens e serviços à população. No entanto, foi após a Segunda Guerra Mundial que essa prática passa a atingir o seu auge e as ideias defendidas durante o Estado Liberal passam a ser vistas de forma negativa (SILVESTRE, 2010).

Nesse contexto, surge o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) ou Estado-Providência, em que se verifica um grande aumento e diversidade das funções, que repercutem na Administração Pública e no crescimento da despesa pública, sobretudo em áreas como educação, saúde e segurança social (ROCHA, 2010; RODRIGUES, 2011).

Surge, com o Estado de Bem-Estar Social, a Administração Profissional, que traz consigo características da burocracia do período anterior, porém com um novo gestor público: o profissional (ROCHA, 2010). Esse novo modelo de Gestão Pública apresenta como principais características: i) toda a função é considerada impessoal, ou seja, as posições hierárquicas não se confundem com pessoas; ii) o setor público deve ser orientado por regras; iii) a estrutura utilizada é a *top-down*, visando ao controle efetivo; e iv) entendem-se que os fins são diferentes dos meios (SILVESTRE, 2010).

Apesar do sucesso do Estado-Providência, a crise econômica dos anos 70 acabou por abalar as suas estruturas e gerar críticas quanto ao seu funcionamento (ROCHA, 2010). Exemplos de críticas a este modelo são: i) a falta de informação clara sobre o fornecimento de serviços públicos; ii) a ausência de incentivos para controlar os custos; iii) o excesso de formalismo; iv) os elevados custos de funcionamento; v) a desresponsabilização; e vi) a ineficiência (ARAÚJO, 2007).

Assim, as atenções passam a se voltar para o Estado Neoliberal e para um novo modelo, o Modelo Gestionário, em cujas estruturas de mercado ganham particular destaque.

Todavia, e fazendo uma simples referência ao período ulterior ao do modelo gestionário, a constatação da corrupção e de práticas não éticas na prestação do serviço público, sob as diretrizes da NPM, levou ao descrédito do modelo perante a sociedade (SILVESTRE, 2010), dando espaço ao Modelo de Governança e o Estado Parceiro.

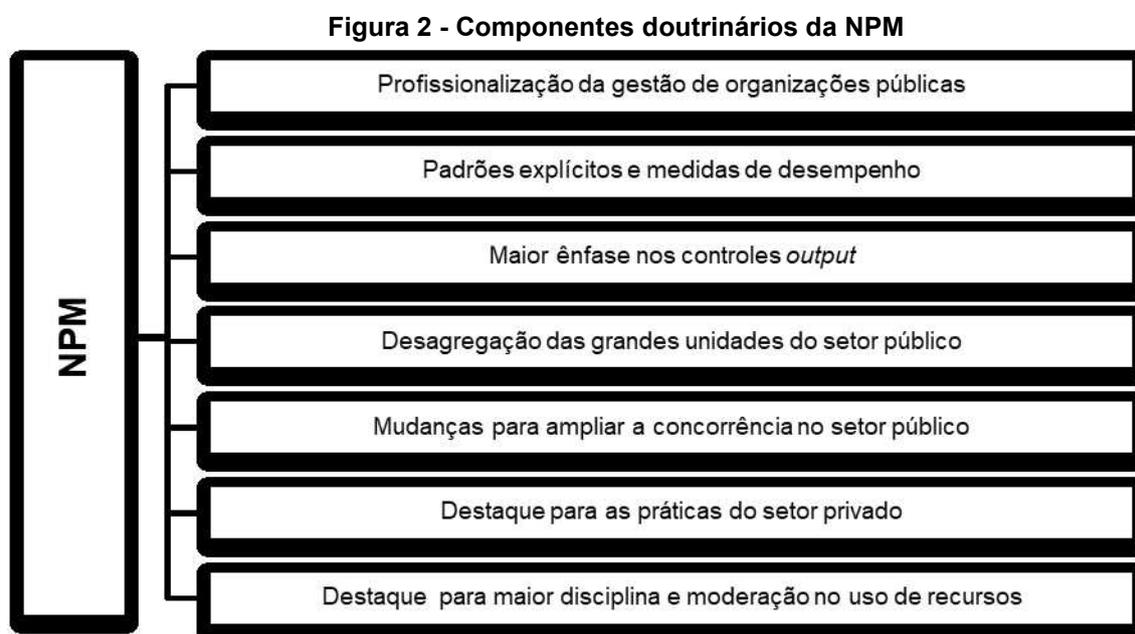
Segundo Bovaird e Loeffler (2001), o novo modelo de Governo que surge nesse momento reúne um conjunto de regras, estruturas e processos formais e informais que definem as maneiras como os indivíduos e organizações podem tomar as decisões que afetam o bem-estar e qualidade de vida de outras partes interessadas. Em síntese, esse novo modelo se difere da NPM por deixar de considerar apenas as questões econômicas, em que os serviços públicos passam a servir cidadãos e não clientes.

Para Silvestre (2010) e Denhardt e Denhardt (2000), tal modelo apresenta um conjunto particular de características e desafios, a saber: i) os cidadãos devem ser ouvidos para entender suas necessidades, ampliando os envolvidos na tomada de decisões; ii) o interesse público é o assunto e não a consequência; iii) deve-se pensar estrategicamente e agir democraticamente; iv) a responsabilização é um ato simples; v) valorização da cidadania e o serviço público acima do empreendedorismo; vi) o elevado número de opiniões e interpretações pode travar o processo de decisão; vii) existe o risco de não diferenciar informação necessária e acessória; viii) as diferentes convicções dos envolvidos aumenta o risco de cisão; ix) o risco de exclusão de alguns autores pode bloquear o processo; e, por fim, x) a decisão coletiva pode ir contra a decisão política.

Voltando ao Modelo Gestionário, face à sua importância no contexto da presente investigação, em particular na TCT, é importante distingui-lo do Modelo

Clássico, pois, enquanto o segundo é voltado apenas para o uso de ferramentas do mundo privado na Administração Pública, o primeiro aplica-se à contratação e terceirização da produção e da prestação de serviços públicos (LANE, 2005). Segundo Hood (1991), a NPM, como a maioria dos títulos administrativos, é um termo cuja utilidade reside na sua conveniência como um nome abreviado para o conjunto de doutrinas administrativas apresentadas na Figura 2.

Essas doutrinas são semelhantes às que dominavam a agenda das reformas burocráticas em muitos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).



Motivada pela falha do Modelo Profissional que vigorou durante o Estado de Bem-Estar Social, a reforma do Setor Público surge sob a influência do Modelo Gestorário composto por três variantes: eficiência, descentralização e qualidade (SILVESTRE, 2010), uma vez que geralmente a prestação de serviços concentra-se nesses objetivos (BROWN; POTOSKI; VAN SLYKE, 2015).

Conforme mostra a Figura 3, em cada uma das três variantes (eficiência, descentralização e qualidade) da NPM, são apresentadas teorias importantes para o modelo, entre elas a Teoria Neoliberal, da Escolha Pública, dos Custos de Transação, da Agência, do Principal-Agente. Além das teorias citadas, a NPM trata da gestão por

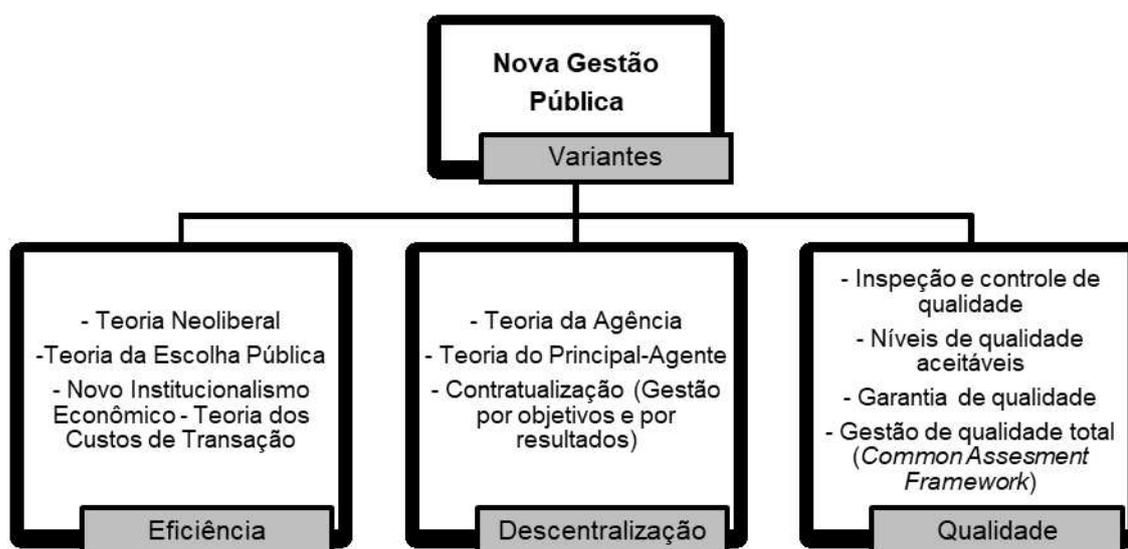
objetivos e por resultados, a inspeção e o controle, níveis e garantia de Qualidade e a “Gestão da Qualidade Total”.

Antes de iniciar a exposição sobre as três variantes da reforma do Setor Público, sob enfoque da NPM, vale ressaltar que este modelo trouxe benefícios para os serviços públicos, tais como: i) racionalização da despesa; ii), diminuição do número de funcionários; iii) adoção de estratégias pelas organizações públicas; iv) maior responsabilização perante os clientes e os gestores; e v) aumento na flexibilidade de gestão com o aumento da capacidade de inovação (ROCHA, 2010).

A análise de Araújo (2004) sobre alguns estudos aponta que houve redução de custos, tempo de resposta, aumento na produtividade e melhoria na qualidade dos serviços.

Por outro lado, a NPM recebeu diversas críticas, como a redução do papel do cidadão a mero consumidor, a insistência na descentralização e no desaparecimento dos escalões intermediários, mas com necessidade de controle financeiro e coordenação orçamental e, ainda, dificuldade de mensurar e avaliar a performance para alguns tipos de serviço, o que pode tornar a NPM problemática. Ademais, questiona-se se os ganhos obtidos compensam os custos envolvidos (ARAÚJO, 2004; ROCHA, 2010).

Figura 3 - Variantes da *New Public Management*



Fonte: Adaptado de Silvestre (2010).

Apesar dos problemas elencados em relação à NPM, a TCT tem-se revelado uma importante lente utilizada em diversos estudos para compreensão das formas de

prestação de serviços e, quando associada a outros fatores, como, por exemplo, população, endividamento dos municípios e ciclos políticos pode trazer resultados interessantes (BEL; SEBÓ, 2019). A TCT foi utilizada inclusive em casos de prestação de serviços por cooperação (BABA; ASAMI, 2019; BEL; SEBÓ, 2019; HAWKINS, 2017; HEFETZ; WARNER; VIGODA-GADOT, 2015), considerada uma estrutura pertencente ao Modelo de Governança em redes ou parcerias (SILVESTRE, 2019).

A prestação eficiente de serviços públicos é um objetivo a ser alcançado em todos os níveis da Administração Pública (PÉREZ-LÓPEZ; PRIOR; ZAFRA-GÓMEZ, 2015). A reforma do setor público inicia-se com a introdução da variável eficiência, tendo como principais influências a Teoria Neoliberal, a Teoria da Escolha Pública, o Novo Institucionalismo Econômico e a Teoria dos Custos de Transação (SILVESTRE, 2010).

A Teoria Neoliberal teve como principais nomes de destaque Milton Friedman e Friedrich August von Hayek. Segundo Friedman (1962), em sua obra *Capitalism and freedom*, o mercado e os mecanismos de preço que lhe estão associados são melhores alocadores de recursos do que o Governo.

Então, este não deveria intervir na economia, cabendo-lhe um papel minimalista, ou mesmo nulo, em relação à atividade econômica. Enquanto o Estado de Bem-Estar Social estava focado na análise dos “fracassos de mercado”, justificando a intervenção do Estado na economia, a Teoria da Escolha Pública apontava para os “fracassos do governo” e os limites da intervenção desse mesmo Estado.

Dessa maneira, a Teoria da Escolha Pública foi aproveitada pelos neoliberais e pela NPM como uma importante ferramenta para criticar o aparato estatal (PEREIRA, 1997). Na sua forma mais simples, a Escolha Pública analisa o governo do ponto de vista de mercados e clientes (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

Ribeiro (2017) e Silvestre (2010) explicam, sinteticamente, que a Teoria da Escolha Pública trabalha com dois atores principais: burocratas e políticos. Enquanto os primeiros buscam ampliar seu prestígio, salários e orçamentos, os segundos buscam a maximização de votos.

Em um cenário, em que os burocratas detêm a informação de custos e os políticos não as possuem no mesmo nível, ou seja, em que existe uma assimetria de informação, a tendência é que os burocratas criem mais serviços para justificar sua necessidade e os políticos os apoiem para atingir seus objetivos. O resultado é a

criação de mais serviços sem a devida análise e o crescimento do Estado de forma desmesurada.

A Teoria da Escolha Pública recebeu diversas críticas, entre elas a de que não existiriam motivos para os burocratas maximizarem os seus recursos, considerando que isso não refletiria maiores salários, uma vez que estes seriam tabelados (PETERS, 2001).

Na sequência das teorias que influenciaram a NPM, o Novo Institucionalismo Econômico acredita que as instituições e as organizações são importantes e existem para reduzir os custos de fatores de produção. A novidade introduzida nessa abordagem é o embasamento em conceitos econômicos – os custos de transação – em que se busca descobrir qual a melhor solução dentre as disponíveis para alocar os recursos: institucionalizar, externalizar ou trabalhar em redes (SILVESTRE, 2010). Os custos de transação serão abordados de forma mais profunda na próxima seção.

A variante da descentralização foi introduzida na reforma do Setor Público de modo a se preocupar tanto com a questão da eficiência quanto a da justiça social. O princípio de base dessa variante seria a promoção dos níveis regionais e locais do Governo para produção de bens e prestação de serviços à população, assumindo que quanto mais próximo do cliente a organização estiver, melhor serão os serviços prestados (SILVESTRE, 2010).

Dias (2017) considera que a variante está relacionada com a devolução à coletividade do poder de decidir não somente sobre quais bens necessita, mas de que modo deseja que lhes sejam fornecidos. Para a variante da descentralização, a Teoria da Agência e a Teoria do Principal-agente são fundamentais.

A abordagem da Teoria da Agência, entendida como uma unidade executiva que presta um serviço ao governo, é uma das soluções que podem ser adotadas pelo Estado para reformar a hierarquia tradicional pública como forma alternativa para a flexibilização das organizações (SILVESTRE, 2010).

Segundo Araújo (2000), o Modelo de Agência permite: i) que grandes estruturas sejam desmembradas em várias unidades semiautônomas, definindo mais claramente os papéis e as responsabilidades; ii) estabelecer um sistema de incentivos; iii) favorecer a abordagem profissional à gestão devido ao afastamento do poder político; iv) especializar as funções e a oferta de serviços com melhor qualidade; v) flexibilizar a gestão, permitindo uma resposta mais ajustada às exigências das

atividades operativas; e vi) diminuir a pressão dos sindicatos a partir da transferência das negociações de trabalho para cada uma das agências.

A Teoria da Agência é importante, uma vez que deu origem à adoção de contratos no Setor Público, a fixação de objetivos, avaliação do desempenho e responsabilidade vertical com prejuízo da integração horizontal (ARAÚJO, 2004).

Jensen e Meckling (1976) definem um relacionamento de agência como um contrato no qual uma pessoa – o Principal – contrata alguém – o Agente – para executar algum serviço em seu nome, o que envolve a delegação de alguma autoridade de tomada de decisão ao agente. Nomeadamente, no setor público, o Governo é considerado o Principal, pois contrata organizações públicas ou privadas, e elas, por sua vez, são os agentes e a relação contratual entre essas partes (SILVESTRE, 2010).

Uma das principais características da NPM é a separação entre quem financia e quem implementa (ROCHA, 2010). Em outras palavras, o Estado, ao contratar um terceiro, transfere a responsabilidade da produção do bem ou serviço, contudo mantém a responsabilidade da provisão desse bem ou serviço (SILVESTRE, 2010).

Nesse contexto, Silvestre (2010) aponta algumas problemáticas da Teoria: i) mesmo com a adoção de indicadores (físicos e de desempenho), o esforço do Agente não é observado, ainda que tal observação seja possível; ii) o contratado (Agente) detém mais informação que o contratante (Principal); iii) os distintos interesses entre as partes podem gerar conflitos; e iv) na busca por lucro, os agentes são oportunistas e buscam elevar os custos das suas ações.

A variante da qualidade da NPM teve início em 1991, no Reino Unido, e baseia-se na promoção da qualidade dos bens produzidos e dos serviços prestados pela Administração Pública (SILVESTRE, 2010). Nesse processo, tem havido crescente ênfase na avaliação dos serviços públicos e no direito do cidadão em receber serviços adequados, sendo-lhe assegurada a possibilidade de reivindicação e de reparação caso o serviço não seja prestado adequadamente.

Assim, ocorre a transformação dos cidadãos em consumidores / clientes com escolha, ao invés de estarem sujeitos apenas à burocracia pública (WALSH, 1995).

A abordagem da utilização da qualidade não forneceu um debate conclusivo quanto aos benefícios introduzidos pela variante na prestação dos serviços públicos (SILVESTRE, 2010). Por não ser foco do presente estudo, não será aprofundada a

discussão em torno desse tema; antes, o intuito é a contextualização da TCT enquanto base teórica desta dissertação.

2.2 Teoria dos Custos de Transação e Estruturas de Governança

O Novo Institucionalismo Econômico é uma abordagem fundamentada no pensamento de que as instituições e as organizações são muito importantes para reduzir os custos dos fatores de produção (SILVESTRE, 2010). Essa corrente surgiu a partir da publicação do artigo *The Nature of the Firm* por Ronald Coase, em 1937, e a expressão “Custos de Transação” é definida, mais tarde, em 1975, por Oliver Williamson (COASE, 1998).

O estudo da publicação de Coase pode ser considerada a base do tema governança que foi importado do mundo empresarial para descrever protocolos de coordenação diferentes dos mercados e seria aplicado posteriormente no mundo do poder e das organizações locais (MATIAS-PEREIRA, 2016).

Coase (1937) ponderou, em seu trabalho, que se apenas os mecanismos de preço são suficientes para regular a produção, esta não necessitaria de nenhuma organização. Entretanto, como isso não sucede, a alocação de recursos não seria realizada exclusivamente com base nos custos de produção, mas sim em custos de transação, que envolvem, além dos recursos, por exemplo, a incerteza, a duração de contratos e os riscos em externalizar algumas atividades.

Os defensores do Novo Institucionalismo Econômico acreditam que as organizações têm um papel fundamental nas sociedades e a razão da existência das organizações é a tentativa de redução de custos associados às transações que ocorrem no mercado, originando, assim, a TCT, que se trata de uma metodologia de apoio na tomada de decisão, cuja unidade de base de análise é a transação (SILVESTRE, 2010).

Segundo Williamson (1981) uma transação é efetivada quando um bem ou serviço é transferido de uma estrutura interna da organização para outra. Importante mencionar que algumas transações são simples e fáceis para mediar e outras são difíceis e requerem mais atenção.

Os custos de transação têm a finalidade de auxiliar na identificação de quais fatores permitem transações para a classificação em um tipo ou outro, identificar as

estruturas de governança alternativas e em quais delas as transações podem ser organizadas; por fim, se é possível combinar estruturas de governança com transações de maneira discriminatória (economizando em custos de transação).

As transações, de acordo com Williamson (1981), são descritas segundo três atributos: especificidade do ativo, incerteza e frequência. A especificidade do ativo refere-se ao grau em que um ativo usado para suportar uma transação pode ser reimplantado para usos e usuários alternativos sem perda de valor produtivo. Investimentos altamente específicos dão origem a uma condição de dependência bilateral.

A incerteza apresenta a necessidade de adaptação e, diante da dependência bilateral e da contratação incompleta, representa o risco de má adaptação. A frequência, também, é uma dimensão pertinente, na medida em que as transações recorrentes podem apoiar as configurações de financiamentos especializados e possuem melhores propriedades computacionais e perfeitas (WILLIAMSON, 1999). Segundo North (1990), os custos de transação são os custos de medir e fazer cumprir acordos.

Para Brown e Potoski (2005), a especificidade do ativo é a extensão em que os recursos utilizados à prestação de um serviço podem ser aplicados a outros serviços; dessa forma, serviços altamente específicos para ativos são propensos a mercados de monopólio. Já a facilidade de medição é a medida em que a qualidade e a quantidade de resultados podem ser facilmente avaliadas. Para os autores, a contratação de serviços específicos de ativos ou difíceis de mensurar impõe certos desafios à prestação bem-sucedida de serviços.

Rodrigues (2009) considerou, em seus estudos, que serviços com alta especificidade são aqueles que implicam elevado custo no deslocamento, usam recursos humanos altamente especializados e utilizam ferramentas especificamente desenhadas para determinada atividade. Já para mensuração, foram consideradas a capacidade e a facilidade de identificar objetivos, definir metas e avaliar o desempenho do serviço público em causa.

Supletivamente, a racionalidade limitada e o oportunismo são duas premissas comportamentais que adicionam realismo aos custos de transação, ao contrário da abordagem econômica neoclássica (WILLIAMSON, 1981). A racionalidade limitada é caracterizada por falhas de conhecimento de todas as alternativas, incerteza sobre eventos exógenos e relevantes e a incapacidade de mensurar consequências

(SIMON, 1979). Além disso, a racionalidade limitada não é um problema em um cenário em que todos os agentes são confiáveis, no entanto, como isso não ocorre no mundo real, as organizações estão sujeitas ao oportunismo de alguns agentes (WILLIAMSON, 1981, 1999).

O oportunismo é definido por Williamson (1985) como uma condição de interesse próprio em que há a intenção de fraude. Essa intenção pode se manifestar *ex ante* (seleção adversa) ou *ex post* (risco moral) da assinatura de contratos.

Segundo Silvestre (2010), o oportunismo pode ainda ser de forma intrínseca ou extrínseca. Enquanto o primeiro ocorre dentro da organização e é guiado pelo interesse individual dos colaboradores, o segundo surge de conflitos entre as organizações (contratante e contratada) e é orientado pelo interesse grupal em que a disputa de interesses agrega os indivíduos de cada organização em uma tentativa de ganhar supremacia sobre a outra.

Williamson (1985) comparou a racionalidade limitada, o oportunismo e a especificidade do ativo com os processos de contratação, por meio de quatro cenários, resumidos no Quadro 1. Considerando a existência do oportunismo e da especificidade do ativo e ausência da racionalidade limitada, ou seja, as adaptações apropriadas para eventos contingentes subsequentes (publicamente observáveis), são completamente descritas e, portanto, problemas de execução de contratos nunca surgem, refletindo um mundo em que o processo de contratação é realizado com planejamento.

De forma alternativa, se existe racionalidade limitada e especificidade do ativo, contudo o oportunismo está ausente, ou seja, a palavra do agente é tão boa quanto seu vínculo, então não existem riscos de execução e estar-se-ia falando do mundo das promessas. O terceiro cenário, em que racionalidade limitada e oportunismo estão presentes, mas a especificidade do ativo não, verifica-se uma situação em que a contratação discreta no mercado é eficaz.

Em um quarto cenário, em que racionalidade limitada, oportunismo e especificidade do ativo estão presentes, os três dispositivos – planejamento, promessa e mercado – falham, apresenta-se o mundo da governança. Esse é o mundo em que a economia de custos de transação está relacionada e o imperativo organizacional que surge em tais circunstâncias decreta que as transações sejam organizadas para economizar na racionalidade limitada e, simultaneamente, as proteja contra os riscos do oportunismo.

Quadro 1 - Atributos do processo de contratação

Suposição comportamental		Especificidade do ativo	Processo de contratação implícito
Racionalidade limitada	Oportunismo		
✗	✓	✓	Planejamento
✓	✗	✓	Promessa
✓	✓	✗	Mercado
✓	✓	✓	Governança

Fonte: Williamson (1985), em que ✓ representa a presença do atributo e ✗, a ausência.

Para além dos custos de transação econômicos, existem os custos de transação políticos, importantes para compreender a tomada de decisões no Setor Público.

Os custos de transação econômicos estão ligados à mensuração de bens e serviços com atributos de valor ou da performance dos agentes de forma mais clara, ou seja, a mensuração pode ser avaliada pelas dimensões físicas (com características objetivas) e de direitos de propriedade (em termos legais).

Já os custos de transação políticos são construídos com base em informações onerosas, modelos subjetivos por parte dos autores para explicar os ambientes e na aplicação imperfeita de acordos, em que as escolhas envolvem altos custos de transação e tornam os mercados políticos imperfeitos e propensos à ineficiência (NORTH, 1990).

Os custos de transação políticos percebem a elaboração de políticas econômicas como um processo limitado por informações assimétricas e reduzidas possibilidades de comprometimento (DIXIT, 2003). Os custos de transação políticos surgiram como consequência de diversas críticas em relação aos custos de transação econômicos, uma vez que apenas estes seriam insuficientes para avaliar a prestação de serviços públicos, pois não considerariam o interesse da população em serviços como abastecimento de água, saneamento, saúde e educação (DAGDEVIREN; ROBERTSON, 2016).

No setor municipal, por exemplo, o modelo de organização poderá não ser guiado apenas pela racionalidade econômica, mas também pela política, em maior, igual ou menor grau. Em outras palavras, o modelo ideal, nesse caso, é aquele capaz de minimizar os custos de transação políticos e maximizar a eficiência política do

decisor, por meio da captura de apoio eleitoral para uma reeleição (RIBEIRO, 2017). Para Horn (1995), a competição eleitoral incentiva os legisladores a tomarem decisões que aumentarão seu apoio político líquido e protegerão as políticas preferidas dos administradores e futuros legisladores; uma destas tentativas de proteção das políticas é a vinculação de receitas.

Kwon, Lee, e Feiock (2010) sustentam que uma abordagem de custos de transação políticos pode melhorar a compreensão da influência de vários grupos de atores políticos nas opções de produção de serviços, que variam desde a produção interna até a privatização.

De acordo com os autores, os custos de transação políticos diferem dos custos de transação econômicos em dois pontos: primeiramente, enquanto a eficiência almejada com os custos de transação políticos ocorre pela via, a eficiência econômica pretendida com os custos econômicos acontece pelas estruturas de governança eficientes; segundo, o objetivo dos custos de transação políticos é principalmente efetivar trocas entre atores no processo de elaboração de políticas. Destaca-se, ainda, que os contratos políticos são mais complexos e incompletos do que os contratos econômicos devido aos altos níveis de incerteza envolvidos no processo.

Segundo Ribeiro (2017), 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 organização dos serviços municipais.

Levin e Tadelis (2010) concluíram, em seu estudo, por exemplo, que ocorrem mais contratações privadas em cidades americanas governadas por um gerente municipal nomeado do que por um prefeito eleito. Horn (1995) exemplifica que um contexto de problemas fiscais, de dívida e de crescimento crônico alteravam o cálculo político em favor da privatização.

De fato, nas últimas décadas, os governos centrais, federais e locais adotaram diferentes fórmulas para reorganizar a prestação de serviços públicos (BEL; FAGEDA; MUR, 2013). Um dos motivos para essa reorganização são as pressões financeiras (SILVESTRE *et al.*, 2019) e o conseqüente aumento dos gastos per capita desses serviços (BABA; ASAMI, 2019).

A prestação de serviços pode ocorrer basicamente por três estruturas de governança: hierarquia, mercados e redes (*networks*). A escolha de uma dessas estruturas, ou a mistura delas, tem sido alvo de discussão em diversos estudos e a TCT lançada por Williamson (1981) é uma ferramenta importante para avaliar essa decisão relacionada com a produção de serviços públicos, incluindo os de competência local (ALDAG; WARNER, 2018; HEFETZ; WARNER, 2012; RIBEIRO, 2017; RODRIGUES, 2011; RODRIGUES *et al.*, 2012), uma vez que a forma de prestação do serviço (internalizada ou externalizada) é uma questão importante para as diversas entidades públicas, em particular as entidades municipais (HIGUERA-MOLINA *et al.*, 2019).

Convém frisar que não existe, *a priori*, uma estrutura de governança superior às demais. O conceito de eficiência apoia-se na adequação da estrutura de governança às características da transação específica (PERES, 2007).

A estrutura de governança por hierarquia se assenta no Modelo Profissional da Administração Pública (SILVESTRE, 2019). A prestação de serviços, por meio dessa forma de governança, exige alto grau de controle do Estado sobre as unidades organizacionais prestadoras de serviços; assim, essas unidades podem ou não estar integradas em um único departamento.

Outras características dessa estrutura estão relacionadas à teoria burocrática de Max Weber, na qual existem princípios rígidos de administração, como, por exemplo, especialização de funções, linha de comando clara e submissão a uma autoridade hierárquica sempre com a necessidade de que haja coordenação para se obter os objetivos últimos da organização (RODRIGUES, 2011).

Como já foi verificado, o Modelo Profissional ao qual essa estrutura está ligada recebeu diversas críticas, principalmente após as crises internacionais da década de 70, por ser considerado ineficiente, muito dispendioso aos cofres públicos e também pelos privilégios dos burocratas de topo e políticos (SILVESTRE, 2019).

A estrutura de mercado se assenta no Modelo Gestionário (SILVESTRE, 2019) que, além de ter um controle menor sobre o comportamento dos indivíduos, seu sistema básico de ajuste é via preço (PERES, 2007). O preço, em um ambiente perfeito, é o mecanismo que gera equilíbrio nesse sistema, cuja linha de responsabilidade tradicional na hierarquia burocrática altera-se na coordenação por mercados, não proporcionando uma linha clara e direta de responsabilidades.

Nessa modalidade, a responsabilização é geralmente conduzida pela assinatura de contratos. Outra novidade introduzida é a separação de quem se responsabiliza pela provisão e pela produção dos bens e serviços, ou seja, o controle público pode ser mantido no aspecto de controle de desempenho na prestação de serviços e permitir, de forma simultânea, que ocorra um aumento da concorrência entre as agências que os produzem (OSTROM; TIEBOUT; WARREN, 1961).

A provisão de serviços trata da responsabilidade do ente público em assegurar que esses sejam realmente prestados (SILVESTRE, 2019), enquanto a produção envolve os meios utilizados para materializá-los.

Tanto a provisão quanto a produção de serviços públicos podem ocorrer de forma pública ou privada e podem se relacionar entre si, pois a provisão governamental não precisa aplicar recursos na produção pública diretamente desde as matérias-primas até os produtos acabados. É possível fazê-lo por meio de acordos contratuais com empresas privadas, ou com outros órgãos públicos, que assegurem o fornecimento dos serviços à comunidade local sem se comprometer a produzi-los (OSTROM; TIEBOUT; WARREN, 1961).

Um exemplo de provisão pública e produção privada seria a reparação de vias públicas, em que a responsabilidade pela prestação dos serviços é do governo local e não são cobradas taxas diretas pelo serviço (provisão pública), mas a produção pode ser delegada a empresas particulares por meio de contratos (produção privada).

Segundo Rodrigues (2011), o movimento de privatizações, a diminuição do tamanho das grandes organizações públicas e a introdução de mecanismos de mercado tendem a substituir uma Administração produtora e prestadora por uma Administração reguladora, com acentuado uso de recursos na forma de gestão jurídico-privada (privatização, desregulação, *outsourcing*, empresarialização).

Segundo Silvestre (2019), o valor-base deste tipo de estrutura é a eficácia e a competição de mercado, com linha de responsabilidade difusa e gestão por contratos. Segundo López-Hernández *et al.* (2018) quando os municípios passam por estresse fiscal, algumas medidas como aumento de impostos, redução ou eliminação de serviços públicos e alterações na estrutura organizacional podem ser adotadas. Além disso, é possível recorrer à contratação de serviços, por meio dos mercados, como forma de flexibilizar o gerenciamento e aumentar a qualidade dos serviços.

De fato, a externalização, enquanto prestação de serviço, é objeto de estudo de vários autores (BEL;FAGEDA, 2017; BROWN;POTOSKI, 2003, 2005; CAMPOS-

ALBA *et al.*, 2017; CARR; LEROUX; SHRESTHA, 2009; DEMPSEY *et al.*, 2016; ECKERSLEY; FERRY, 2020; FOGED, 2016; HEFETZ; WARNER, 2012; HIGUERA-MOLINA *et al.*, 2019; HUGHES; PETERSON, 2018; LEVIN; TADELIS, 2010; LÓPEZ-HERNÁNDEZ *et al.*, 2018; POULSEN; HANSEN, 2016; WASSENAAR *et al.*, 2013; ZAFRA-GÓMEZ *et al.*, 2016). Verifica-se que os estudos são recentes, o que demonstra que, embora tenha ocorrido uma mudança na direção do Modelo de Governança, as políticas baseadas na NPM continuam sendo utilizadas como tema de pesquisa.

No entanto, após um direcionamento pela adoção dos mecanismos de mercado, estudos como o de Ribeiro (2017) verificaram que há uma corrente para que diversos serviços públicos prestados inicialmente pela estrutura interna dos governos locais e que foram repassados para estruturas de mercado, voltem à hierarquia desses governos em um processo de “remunicipalização”.

Halmer e Hauenschild (2014) consideram que a onda de remunicipalização ocorre principalmente porque as expectativas sobre o desenvolvimento de preços e a qualidade dos serviços raramente poderiam ser cumpridas. Além disso, os fornecedores pertencentes à iniciativa privada desejam apenas os serviços lucrativos, restando aos municípios aqueles que não são. Diversas cidades europeias, entre elas Paris, Berlim e Budapeste, têm operado com empresas públicas que estão apresentando melhor e menor custo-benefício do que empresas privadas.

Hall, Lobina, e Terhorst (2013) concluíram que a remunicipalização dos serviços de água, na França, e de energia elétrica, na Alemanha, não acontece por uma iniciativa institucional coordenada, mas um reflexo de fatores políticos e econômicos comuns, em que a percepção cada vez mais difusa dos méritos da nova municipalização, a eficiência adaptativa do setor público e o realinhamento das coalizões de advocacia sugerem que a tendência da nova municipalização chegou para ficar.

As empresas públicas, que são organizações autônomas de propriedade de municípios, usadas para produzir ou prestar serviços públicos locais fora da burocracia local (VOORN; VAN GENUGTEN; VAN THIEL, 2017), também são estudadas por diversos autores (ANDREWS *et al.*, 2019; CRUZ; MARQUES, 2012; FERRY *et al.*, 2018; MOLDENÆS; TORSTEINSEN, 2017; TAVARES, 2017; TAVARES; CAMÕES, 2007; TAVARES; CAMÕES, 2010; VOORN; VAN GENUGTEN; VAN THIEL, 2017).

Essa corrente está em sintonia com o retorno da provisão de serviços com domínio mais próximo das autoridades locais em detrimento da opção exclusiva pelas estruturas puras de mercado, como privatizações.

Ferry *et al.* (2018) consideram que parte da justificativa para tal tendência reside no fato de que a corporatização cria um modelo híbrido de prestação de serviços, permitindo a retenção do controle do Estado por meio do capital social, ampliando capacidades comerciais, abrindo novos mercados e gerando novos fluxos de receita potenciais que podem ajudar na sustentabilidade financeira e de serviços. Por outro lado, as empresas podem ter um déficit e as consequências financeiras, de reputação e democráticas da falha no serviço, ainda, serão associadas ao governo local.

O terceiro tipo de estrutura de governança para prestação de serviços a ser explorado é a estrutura por redes ou parcerias (*networks*), que fazem parte do Modelo de Governança (SILVESTRE, 2019).

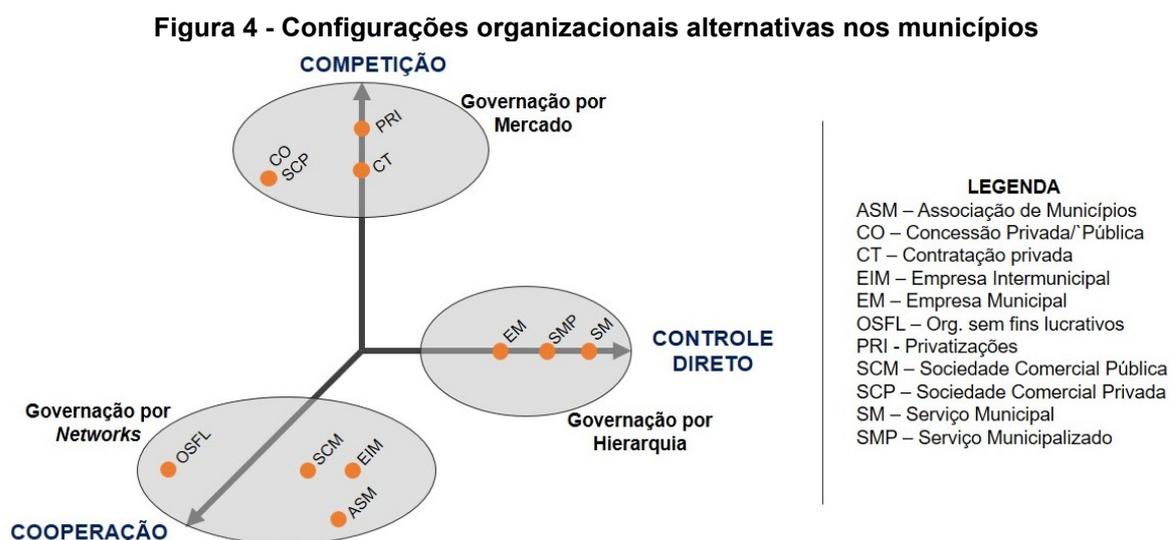
Nessa estrutura, os termos “relações” e “parcerias” possuem especial importância, pois, enquanto nas duas estruturas descritas anteriormente – hierarquia e mercado – existe a falta de confiança em algumas das partes envolvidas, a estrutura de governança é guiada pela alta confiança entre as partes. Nesse contexto, a confiança é desenvolvida a partir da diminuição dos custos de transação, caracterizada pelo oportunismo de alguma das partes.

Segundo Silvestre (2019), o foco dessa estrutura está não apenas na organização, mas também no seu ambiente. A cooperação intermunicipal está sendo cada vez mais adotada em vários países como parte das reformas locais de prestação de serviços (ALDAG; WARNER, 2018; ALLERS; DE GREEF, 2018; BABA; ASAMI, 2019; BEL; FAGEDA; MUR, 2013; BEL; SEBÓ, 2019; BEL; WARNER, 2016; CASULA, 2019; DREW; MCQUESTIN; DOLLERY, 2019; FEIOCK, 2007; GIACOMINI; SANCINO; SIMONETTO, 2018; HAWKINS, 2017; KIM, 2018; SILVESTRE *et al.*, 2019; SOUKOPOVÁ; VACEKOVÁ, 2018).

Além disso, é considerado um meio mais econômico de prestação de serviços, principalmente para pequenos municípios (GIACOMINI; SANCINO; SIMONETTO, 2018; SILVESTRE *et al.*, 2019; SOUKOPOVÁ; VACEKOVÁ, 2018). A gestão de resíduos sólidos, por exemplo, é um dos principais tipos de serviço estudado em relação à cooperação intermunicipal (BABA; ASAMI, 2019; BEL; FAGEDA, 2017; SILVESTRE *et al.*, 2019; SOUKOPOVÁ; VACEKOVÁ, 2018).

A prestação de serviços públicos, por meio dos três tipos de estruturas de governança (hierarquia, mercado e *networks*), pode ser organizada por diferentes arranjos, conforme ilustrado na Figura 4. Por exemplo, dentro das estruturas de hierarquia, guiadas por controle direto, podem estar abrigados serviços prestados pela estrutura interna, a exemplo dos serviços municipais e os municipalizados ou as empresas municipais (RODRIGUES; ARAÚJO; TAVARES, 2009).

Para as estruturas de mercado propriamente ditas, desenvolvidas por meio da competição, encontram-se as concessões, privatizações ou *contracting out* e contratações privadas ou *outsourcing*. E, para as estruturas de redes (*networks*), na qual a cooperação é fundamental, podem ocorrer as prestações de serviços por empresas intermunicipais, associações de municípios e parcerias com o terceiro setor (organizações sem fins lucrativos) (RODRIGUES *et al.*, 2009).



Fonte: Rodrigues *et al.* (2009, p. 117).

Conforme já verificado, os custos de transação podem ser avaliados por três variáveis: grau de frequência, especificidade dos contratos e as incertezas (dificuldades de mensuração), além das premissas comportamentais da racionalidade limitada e do oportunismo.

Com base nisso, Williamson (1981, 1985, 1999) estabeleceu diversas relações teóricas que foram sistematizadas por Silvestre (2010): i) se os custos de internalização são menores, opta-se por essa opção, mas se são maiores, escolhe-se o caminho da externalização (mercados); ii) considerando que um bem ou serviço

possui alto grau de especificidade, ao optar por contratar de forma externa, a organização contratante fica sujeita ao oportunismo dos agentes, uma vez que a racionalidade limitada implica em dificuldades para especificar de modo completo as necessidades de contratação; nesse caso, prefere-se que os serviços sejam prestados de forma interna; iii) grau de incerteza elevado e relações contratuais da transação de difícil concretização implicarão em uma alta complexidade na formalização dos contratos de transação. Esse cenário desfavorável conduz a uma tendência de hierarquização na produção de bens e serviços; iv) como a duração dos contratos acarreta custos, contratos de longa duração, contendo um bem ou serviço com difícil especificação, tendem a ser prestados de forma interna. Caso o grau de incerteza seja reduzido, pode-se considerar a opção pelos mercados; v) o grau de incerteza conduz a três arranjos: um único contrato (desvantajoso se existe competição entre contratante e contratado), uma sequência de contratos (permite uma adaptação sequencial dos contratos; no entanto, o primeiro ganhador de um contrato passa a ter vantagem sobre os demais em uma nova concorrência) e a adoção da integração hierárquica (pode trazer maior eficiência); vi) elevado grau de incerteza, alta frequência de prestação dos serviços e baixa qualidade de especificação dos contratos favorecem a prestação de serviços de forma hierárquica; vii) por outro lado, quando a frequência é reduzida, o bem não tem alta especificidade e o grau de incerteza tende a ser baixo, então a opção pela externalização reduziria os custos envolvidos.

Com base nas relações teóricas descritas acima, diversos pesquisadores analisaram as características e a natureza dos custos de transação, observando uma ampla gama de serviços públicos (BEL; SEBÓ, 2019).

Na sequência, serão apresentados estudos empíricos que fazem parte do portfólio bibliográfico (ver item 4.1) desses pesquisadores, que estudaram algumas das relações teóricas apresentadas para os custos de transação com as estruturas de governança. Pode ser verificado que, além dos custos de transação econômicos, os autores buscaram os custos de transação políticos para avaliar as formas de prestação de serviços adotadas.

Os estudos desenvolvidos por Brown e Potoski (2003, 2005) são frequentemente citados na bibliografia por terem associado a prestação de serviços públicos com a TCT. Nos estudos, foram avaliadas três categorias de risco: o tipo de serviço que está sendo contratado, o parceiro de contratação e o contexto do

mercado. Governos que reconhecem e mitigam esses riscos podem tomar medidas que reduzem falhas de contrato, principalmente se adotarem medidas de monitoramento dos contratos.

Conforme o desempenho do fornecedor se torna mais difícil de medir, os governos aumentam o uso de auditorias e observações de campo, em um esforço para reunir informações sobre o comportamento do fornecedor. Aparentemente, os governos confiam mais ao contratar empresas sem fins lucrativos e outros governos do que fornecedores com fins lucrativos (BROWN E POTOSKI, 2003; 2005).

Outra constatação diz respeito à menor realização de atividades de monitoramento por governos de cidades grandes do que por governos de médio porte, cujo monitoramento é maior. Uma interpretação é que um mercado com grande quantidade de fornecedores em potencial, medido no estudo pelo tamanho da população, pode reduzir a necessidade desses procedimentos de monitoramento.

Oosthuizen *et al.* (2019) identificaram, em seus estudos sobre a gestão de resíduos sólidos de governos locais operado por agentes privados na Austrália, que o aumento dos custos de transação resulta na elaboração de contratos subespecificados. Além disso, verificaram que custos de transação adicionais, como, por exemplo, monitoramento de serviços de reciclagem, acabam por desempenhar um papel importante na determinação da qualidade dos dados dos resíduos coletados, pois permitem melhores formas de contratação e redução do oportunismo dos agentes privados.

López-Hernández *et al.* (2018) igualmente constataram que informações incompletas e assimétricas dos contratos reduzem a economia e a eficiência da prestação dos serviços. No entanto, ao analisarem a prestação de diversos serviços públicos em municípios espanhóis, a exemplo dos serviços sociais, recuperação de vias públicas, abastecimento de água, proteção contra incêndios e coleta de resíduos, verificaram que a especificidade dos ativos e a dificuldade de mensuração (atributos da TCT) não foram barreiras para externalizar as atividades.

Os autores justificaram que ativos altamente específicos são difíceis de adaptar em outros tipos de serviço; além disso, pode acontecer de a prestação do serviço ser necessária, e os municípios não serem capazes de executá-lo, então ficam suscetíveis às opções de mercado.

Já os autores Schoute, Budding, e Gradus (2018), cujos estudos foram realizados em cidades holandesas, verificaram que quanto mais específico for o ativo,

maior é a probabilidade dos municípios de utilizar empresas próprias. A justificativa encontrada para esse fato é que as empresas públicas terão fácil acesso a fundos públicos, além da vantagem de funcionarem com estruturas mais flexíveis. Os autores ainda observaram que características políticas, de governança e financeiras também parecem desempenhar um papel nas escolhas dos modos de prestação de serviços.

Aldag e Warner (2018) incluíram a variável “duração de contratos” para avaliar os custos de transação e a estrutura de cooperação intermunicipal para prestação de 29 serviços, divididos em cinco categorias: obras públicas e transporte; serviços administrativos e de suporte; serviços sociais e de recreação; segurança pública e planejamento econômico entre os municípios de Nova Iorque.

Embora os contratos de menor duração exibam as características de custo de transação mais típicos da contratação com fins lucrativos, os contratos de serviço compartilhado de longo prazo mostram uma gama mais ampla de fatores, bem como que os custos de transação podem ser reduzidos, usando a formalização do contrato. Os acordos de serviços compartilhados, que exibem uma duração mais longa, são motivados pela cooperação e reciprocidade, não pela concorrência, e a economia de custos não é o objetivo principal (ALDAG E WARNER, 2018).

Para Poulsen e Hansen (2016), grandes investimentos específicos para a entrega do serviço tornam a transação menos atraente para o fornecedor externo se o prazo para a entrega do serviço não tiver duração suficiente para cobrir os investimentos.

Revisando as publicações das últimas três décadas referentes à privatização, Bel e Fageda (2017) analisaram que duas variáveis são frequentemente associadas à contratação externa de prestação de serviços: estresse fiscal e custos. Para este último, é comum a utilização dos custos de transação, pela avaliação da especificidade dos ativos e da dificuldade de mensuração, como importante moderador no processo de decisão de contratação externa, como, por exemplo, a privatização.

Averiguou-se ainda que a privatização como forma de prestação de serviço é mais provável em municípios maiores pelo fato de possuírem maior capacidade de contratação e conseguirem trabalhar melhor com os custos de transação associados à produção externa. Quanto aos pequenos municípios, verifica-se que estes, cada vez mais, estão se voltando para a cooperação, que fornece uma alternativa viável à privatização e permite explorar economias de escala.

Campos-Alba *et al.* (2017) examinou vários fatores, incluindo características dos contratos, como duração, tipos de serviço prestados e fatores econômicos, financeiros, políticos e socioeconômicos no contexto de um grande conjunto de privatização e renovações ocorridas entre os anos de 2002 a 2013 em municípios espanhóis. Os resultados obtidos mostram que a complexidade do serviço, medida pela especificidade e mensurabilidade do ativo, é relevante para a decisão de renovação do contrato.

Assim, há maior probabilidade de que contratos de prestação de serviços, cujos controle e mensuração não apresentem problemas especiais de gerenciamento, sejam renovados, mesmo que sujeitos à especificidade dos ativos. Importante ressaltar que este é o caso da coleta de lixo, abastecimento de água e serviços urbanos, como reparos nas ruas. Isso justifica o caso do primeiro ganhador de um contrato passar a ter vantagem sobre os demais porque já detém o conhecimento da prestação do serviço.

Hefetz e Warner (2012), com base em 67 serviços (incluindo área social, saúde, educação e urbanismo) prestados em municípios dos Estados Unidos, analisaram além dos custos de transação relacionados às características do serviço, nomeadamente especificidade e mensurabilidade, fatores como características do mercado (concorrência), características do cidadão (interesse público no processo de prestação de serviços) e características do local.

O resultado demonstrou que a cooperação intergovernamental representa uma importante alternativa quando a gestão do contrato é difícil e a concorrência é baixa. A contratação é inversamente proporcional ao interesse do cidadão e diretamente proporcional a concorrências mais altas. O estudo revelou ainda que governos com gerentes profissionais tendem a ser mais eficazes para lidar com custos mais amplos de transações relacionados aos interesses dos cidadãos, oposição política e trabalhista (sindicatos) e gestão de mercado.

Neste capítulo, foram apresentados os modelos de Gestão Pública, com ênfase no Modelo Gestor, influenciado pela NPM. A TCT, iniciada por Ronald Coase e consolidada por Oliver Williamson, passou a considerar as relações entre as organizações no que se refere às decisões de internalizar ou externalizar a produção.

Nesse contexto, três pontos são analisados: a especificidade do ativo, a dificuldade de mensuração e a frequência com que as transações são realizadas. Além disso, a racionalidade limitada e o oportunismo são adicionados na análise. No

setor público, além dos custos de transação econômicos, ainda passaram a ser considerados os custos de transação políticos relacionados, por exemplo, com fatores que levam à maximização de votos do agente político.

Toda essa teoria passou a ser empregada como lente de análise para compreender as formas como os serviços públicos são prestados em relação às estruturas de governança, nomeadamente, a hierarquia (associada à estrutura interna da organização), o mercado (ligado à competição e à externalização das atividades) e as redes ou *networks* (desenvolvidas em regime de parcerias).

Os diversos estudos empíricos desenvolvidos e relatados mostram que alguns aspectos da TCT são verificados, mas nem sempre em todas as realidades, e a adição da análise política é fundamental para compreender a dinâmica das prestações de serviços nos municípios ao redor do mundo. Explorados os conceitos teóricos e os estudos empíricos, este estudo avança em direção à exploração do contexto de análise e exploração da metodologia.

3 SERVIÇOS URBANOS DE INFRAESTRUTURA E OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E PORTUGUESES: CONTEXTO DE ANÁLISE

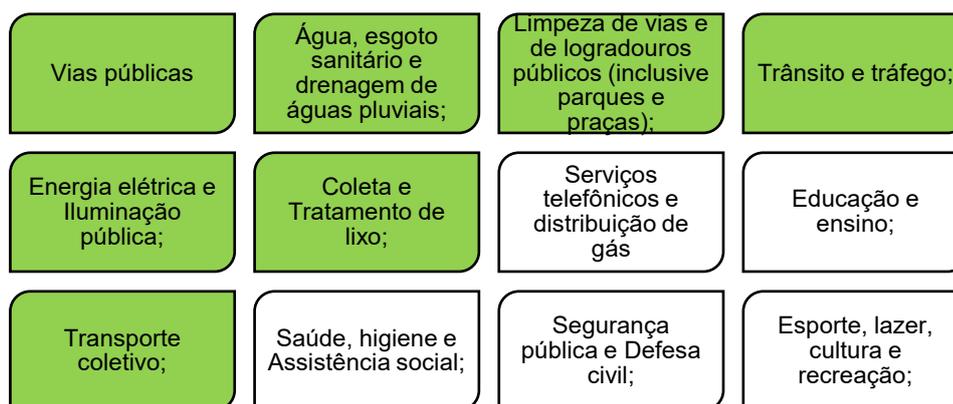
A recente crise econômica e financeira do mundo ocidental ocorrida a partir de 2008 e, no Brasil, despontada em 2014, trouxe a necessidade de repensar os modos de prestação de serviços públicos, tendo em vista que esses tendem a ser prestados de forma contínua, em um cenário de escassez de recursos e aumento de demanda. Nesse contexto, surge a necessidade de se buscar meios e alternativas menos custosas e que possam alcançar a maior parte da população (SILVESTRE, 2019).

Diante desse fato, este capítulo tem o objetivo de contextualizar o cenário de estudo da presente dissertação. Inicialmente serão apresentados os serviços urbanos de infraestrutura selecionados para o estudo; na sequência, uma pequena comparação entre Portugal e Brasil quanto à organização política e dimensional. No terceiro tópico, será relatado o contexto português para prestação dos serviços e, no último tópico, será discutido o contexto brasileiro.

3.1 Serviços Urbanos de Infraestrutura

A noção do conceito de serviço público varia conforme as características da sociedade, da sua organização política e do seu grau de desenvolvimento. De forma genérica, entende-se que o serviço público deva atender às necessidades coletivas e que essas variam consideravelmente entre os diversos países, entre as diversas realidades sociais e entre os vários períodos históricos (ABIKO, 2011). Na Figura 5, são apresentados os diversos serviços públicos que podem ser prestados pelas organizações públicas ou privadas e, em destaque, estão os serviços urbanos de infraestrutura que estão sendo estudados nesta dissertação.

Para Fernandes, Beal, Pepicelli Junior e Silva (2015), a vida das pessoas se passa dentro dos municípios e, uma vez que a renda e os tributos são gerados pela população, há necessidade de que sejam revertidos em serviços públicos de qualidade, cuja prestação se mostre eficiente e eficaz. Todos esses serviços têm um custo para os cofres públicos que precisam ser equalizados com as receitas, a fim de garantir, além das necessidades básicas, um nível de bem-estar social mínimo para a população.

Figura 5 - Serviços públicos urbanos

Fonte: Autoria própria, com base em Abiko (2011).

Neste estudo, foram selecionados dez serviços urbanos de infraestrutura para avaliar a influência da TCT, nomeadamente, manutenção de vias públicas, manutenção de estruturas de drenagem de águas pluviais, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos urbanos, tratamento de resíduos sólidos urbanos, manutenção de imóveis públicos, transporte coletivo, manutenção de iluminação pública e manutenção de espaços verdes (parques e praças). Os serviços estão ilustrados na Figura 6.

Figura 6 - Ilustração de serviços urbanos de infraestrutura

Fonte: Arquivo pessoal e Prefeitura Municipal de Curitiba (2019).

Com a finalidade de delimitar cada um desses serviços, serão apresentadas, a seguir, as definições e os tipos de atividades compreendidas em cada um deles. Tais definições foram utilizadas nos questionários enviados aos municípios. Importa mencionar que esses questionários serão melhor detalhados no Capítulo 4 e estão apresentados nos Apêndices A e B, uma vez que a compreensão equivocada do que se tratam os serviços poderia comprometer o levantamento e gerar imprecisão de dados (LAMOTHE; LAMOTHE; BELL, 2018).

- **Serviços de manutenção de vias públicas:** compreendem serviços de recuperação das camadas de rolamento dos pavimentos, garantindo a trafegabilidade dos veículos com segurança. Compreendem ações de tapa-buraco (fechamento de panelas), fresagem e recapeamento, recuperação localizada da base do pavimento (Figura 6 d), da sinalização horizontal (que se utiliza de linhas, símbolos e legendas pintadas na via) e da sinalização vertical (representada por placas e pórticos que orientam o tráfego). A manutenção do sistema semafórico também é incluída nesse tipo de serviço.

- **Serviços de manutenção de estruturas drenagem de águas pluviais:** compreendem, por exemplo, a desobstrução e conserto de erosões em galerias de águas pluviais (Figura 6 f) e a limpeza de caixas de captação e ralos, ou seja, todos os dispositivos necessários para o correto escoamento da água das chuvas, reduzindo as chances de transtornos para a população, como alagamentos e inundações.

- **Serviços de abastecimento de água:** compreendem o conserto de tubulações, adutoras e ligações de água para uso particular, manutenções periódicas em estações de tratamento de água e reservatórios e outras ações de pequeno porte que viabilizam o correto funcionamento dessas estruturas.

- **Serviços de esgotamento sanitário:** compreendem a desobstrução de redes coletoras de esgoto (Figura 6 g), troca de tubulações rompidas, manutenções periódicas em estações de tratamento de esgoto, ou seja, ações que garantem a correta destinação ou tratamento dos sistemas já existentes.

- **Serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos:** compreendem os serviços de recolhimento do lixo urbano (matéria orgânica, papel, plástico, vidro, dentre outros), conforme Figura 6 a, e pequenas quantidades de resíduos da construção civil.

- **Serviços de tratamento de resíduos sólidos urbanos:** compreendem o tratamento e a destinação que são dados para o resíduo coletado, como, por exemplo, destinação para aterro, lixões, incineração, reciclagem, dentre outros.
- **Serviços de manutenção de imóveis públicos:** consistem em consertos rotineiros de pequeno porte em imóveis públicos, como pinturas, troca de peças quebradas e limpeza, conforme ilustrado na Figura 6 h.
- **Serviços de transporte coletivo:** compreendem a atividade regular de recolhimento e transporte do lixo gerado nas residências, no comércio e nos prédios públicos (ABIKO, 2011).
- **Serviços de manutenção de iluminação pública:** tratam da troca de lâmpadas com defeitos e modernização do sistema de iluminação, conforme ilustrado na Figura 6 e.
- **Serviços de manutenção de áreas verdes:** compreendem a roçada de vias públicas (Figura 6 b), manutenção de praças, parques, jardinetes e canteiros.

3.2 Contextualização simplificada entre Brasil e Portugal

Apesar da língua comum entre os dois países, Portugal e Brasil apresentam diferenças relevantes na organização política, geográfica, econômica e social. Para uma contextualização simplificada dessas diferenças, foi elaborado o Quadro 2 com a finalidade de comparar as duas nações.

Enquanto Portugal é considerado um Estado Unitário, o Brasil é um Estado Federal. Essa diferença se mostrará importante, pois, no Estado Federal, é acrescentado um ente governativo: os estados. Os estados brasileiros, possuidores das empresas estaduais, também podem ser uma opção para prestar serviços aos municípios brasileiros. Interessante analisar, ainda, que existem diferenças significativas em relação às dimensões: enquanto Portugal possui 308 municípios, o Brasil soma 5.570; além disso, a população brasileira é cerca de 20 vezes maior que a portuguesa.

As dimensões dos dois países refletem na densidade demográfica, pois, enquanto Portugal apresenta uma densidade de 111,40 hab/km², no Brasil, esse índice cai para 22,43 hab/km². Destaca-se que estes são números médios, uma vez que, nos municípios de grande porte populacional, esse número é consideravelmente

superior. A título de exemplo, Lisboa, o maior município de Portugal, possui uma densidade de 5.061,5 hab/km² e São Paulo, o maior município do Brasil, de 8.054,70 hab/km².

Quadro 2 - Comparação geral entre Brasil e Portugal.

Aspecto	Portugal	Brasil
Título - Divisão	República Portuguesa – Estado Unitário	República Federativa do Brasil – Estado Federal
Divisão política	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Central • Regiões Autônomas • Autarquias Locais (municípios e freguesias) 	<ul style="list-style-type: none"> • União • Estados e Distrito Federal • Municípios
Número de municípios (quantidade)	308	5.570
Nomenclaturas dos órgãos municipais	Câmara Municipal	Prefeitura Municipal
	Assembleia Municipal	Câmara Municipal
	Junta de Freguesia e Assembleia de Freguesia	Não existe
População (habitantes)	10,27 milhões – 2017	210,15 milhões - 2017
PIB <i>per capita</i> anual (euros/habitante)	R\$ 145.277,84(2017)	R\$ 31.798,26 (2017)
Área (km ²)	92.225,61	8.510.820,62
Densidade demográfica (hab/km ²)	111,40	22,43
Serviços sob responsabilidade dos municípios	Domínios associados ao equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; patrimônio, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa.	Todos de “interesse local”, incluindo saúde e educação

Fonte: Autoria própria com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estatística de Portugal (INE) e (RIBEIRO, 2017). Observação: 1,00 euro = 6,32 reais (ago/2021)

3.3 A Prestação dos Serviços Públicos nos Municípios Portugueses

Portugal promulgou sua Constituição em 1976, após o período da ditadura, conferindo poderes às autarquias locais (municípios). Nos últimos 40 anos, essas unidades consolidaram-se positivamente e têm apresentado resultados concretos e expressivos quanto às diversas atribuições, como as relacionadas a equipamentos rurais e urbanos, energia, transportes, comunicações, patrimônio, cultura, desportes,

saúde, habitação, proteção civil, ambiente, saneamento básico, ordenamento do território, urbanismo, etc. (SOUZA, 2017).

O nível de organização dos serviços municipais portugueses passou por diversos estágios de evolução. Com o aumento das atribuições municipais, novas alternativas foram incorporadas, como, por exemplo, arranjos institucionais mais definidos e direcionados para as soluções pretendidas.

Inicialmente, surgem os serviços municipalizados, que evoluem para as empresas municipais, a contratação e a concessão de serviços como alternativas de mercado, a associação de municípios, as organizações sem fins lucrativos e as parcerias públicas e privadas, ou seja, todas essas são alternativas identificadas para prestação de serviços (RODRIGUES *et al.*, 2009).

No entanto, se, em dado momento, a solução adotada foi externalizar os serviços municipais, recentemente passou-se a questionar a eficiência proclamada com tal prática e avaliar a possibilidade de remunicipalizar alguns serviços (RIBEIRO, 2017).

Portugal apresenta algumas legislações fundamentais para a organização dos serviços prestados pelas autarquias locais. Na sequência, serão comentados os principais aspectos dessas normas legais.

O Decreto-lei (DL) nº 305/2009, de 23 de outubro, com alterações posteriores, estabelece o regime das organizações dos serviços das autarquias locais. O referido DL foi publicado com vistas à modernização da Administração Pública e estabelece que a organização interna dos serviços municipais deve ser adequada ao modelo de estrutura hierarquizada, matricial ou misto.

A estrutura hierarquizada é constituída por unidades orgânicas nucleares (composta por direções ou por departamentos municipais) e flexíveis (composta por unidades orgânicas flexíveis, dirigidas por um chefe de divisão municipal), que podem ser criadas, alteradas ou extintas, a fim de assegurar a permanente adequação do serviço necessário.

A estrutura matricial é adotada sempre que as áreas operativas dos serviços possam ser desenvolvidas essencialmente por projetos. O decreto estabelece ainda as competências das câmaras municipais (equivalentes às prefeituras municipais no Brasil), das assembleias municipais (equivalentes às câmaras municipais de vereadores no Brasil) e das assembleias e juntas de freguesia (estruturas sem correlação direta com o sistema brasileiro).

A Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

É um importante documento, pois nele constam os conceitos e objetivos da descentralização, além de possibilitar às câmaras municipais a delegação de competências de gestão de bens e serviços para as juntas de freguesia. Em outros termos, alguns serviços, inclusive os de infraestrutura urbana, podem ser prestados pelas juntas de freguesia, reforçando a ideia de que não existem estruturas similares dentro da Administração Pública municipal brasileira.

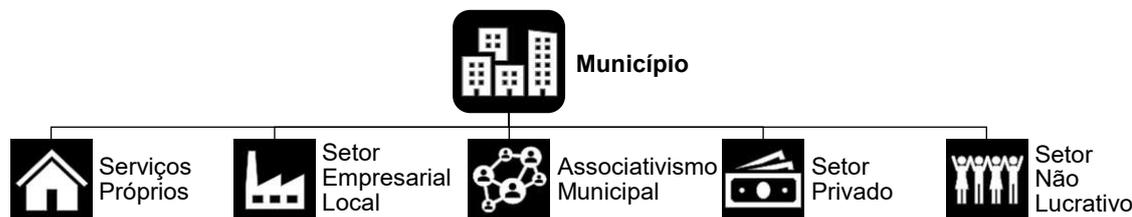
A Lei nº 53/2014, de 25 de agosto, na sua redação atual, aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal, regulamentando o Fundo de Apoio Municipal, e procede à primeira alteração à Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.

Embora a recuperação financeira não seja o foco deste estudo, esta lei é importante porque enumera alguns serviços públicos considerados essenciais, como: abastecimento de água; coleta e tratamento de águas residuais; coleta e tratamento de resíduos sólidos urbanos; manutenção das vias públicas, com vista a garantir a segurança de pessoas e bens; e intervenção urgente em situações que constituam perigo à saúde ou à segurança de pessoas. Em suma: os serviços públicos tratados neste estudo abrangem os considerados essenciais pela Administração Pública portuguesa.

A Lei nº 26/1996, de 26 de julho, cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente (usuário) de serviços públicos essenciais. Assim, ficam estabelecidos alguns critérios, como, por exemplo, dever de informação, procedimentos a serem adotados em caso de suspensão de fornecimento do serviço público, padrões de qualidade e faturação.

Quanto às formas de prestação fáticas, Ribeiro (2017) elencou cinco tipos de provedores locais de serviços nos municípios portugueses: serviços próprios (serviços municipais e municipalizados), setor empresarial local (empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas), associativismo municipal (associações de fins gerais e fins específicos), setor privado (privatizações, concessões, terceirizações) e setor não lucrativo (terceiro setor), conforme demonstrado na Figura 7.

Figura 7 - Diversidade de provedores de serviços municipais



Fonte: Ribeiro (2017)

Os serviços municipais e municipalizados, configurados como serviços próprios, são semelhantes no grau de competição inexistente e no grau de cooperação intraorganizacional também inexistente. No entanto, os serviços municipalizados possuem um grau de controle indireto, ao contrário dos serviços municipais (RODRIGUES *et al.*, 2009).

Os serviços municipalizados integram a atividade empresarial local, regidos pela já citada Lei nº 50/2012 e, mais recentemente, atualizada pela Lei nº 2/2020, de 31 de março, que estabelece as atividades desenvolvidas pelos municípios, associações de municípios e pelas áreas metropolitanas, por meio dos serviços municipalizados ou intermunicipalizados e das empresas locais cuja natureza pode ser municipal, intermunicipal ou metropolitana.

As empresas locais podem ser classificadas ainda como gestão de serviços de interesse geral, que asseguram a prestação de serviços continuados, ou de promoção do desenvolvimento local e regional, que visam à promoção do crescimento econômico, à eliminação de assimetrias e ao reforço da coesão econômica e social.

Além disso, a lei prevê que os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas detenham participações locais, que são regidas pela lei comercial e não assumem a natureza de empresas locais. São consideradas sociedades comerciais participadas.

O associativismo municipal também constitui uma alternativa na prestação de serviços públicos locais. A Lei nº 73/2013, de 03 de setembro, em sua redação atual, prevê a tipologia, a natureza e a constituição das associações de municípios, classificadas, designadamente, em dois tipos: associações de fins específicos e associações de fins múltiplos. As associações de fins específicos possuem um caráter voluntário, com a possibilidade de serem livremente criadas pelos municípios. Já as

associações de fins múltiplos são impostas pela referida lei, com a possibilidade de assumirem a forma de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas.

O setor privado, que pode ser empregado em substituição ao município para a realização de determinadas atividades, engloba as concessões e a privatização de serviços públicos. Apesar de similares, a primeira caracteriza-se por conferir a um prestador privado o poder para ocupar, utilizar e explorar uma parcela do domínio público, para proveito próprio, por meio da realização de uma atividade comercial, limitando ou excluindo a sua utilização por terceiros.

De fato, 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 explorá-lo, nos moldes permitidos pelo município. No caso da privatização, os governos desinvestem-se da responsabilidade de produção dos serviços públicos por meio da sua transferência para terceiros (RIBEIRO, 2017).

Para finalizar o rol de formas encontradas para a prestação de serviços públicos locais, identifica-se as organizações sem fins lucrativos (OSFL), que operam fora do setor público (Estado) e do setor privado. Este setor compreende organizações privadas, não distribuidoras de lucros, autogovernadas e de carácter voluntário.

Como principais exemplos, destacam-se as 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 (RIBEIRO, 2017).

Todas as opções citadas podem ser enquadradas nas três estruturas ou mecanismos de governança (hierarquia, mercado e *networks*), como foi exemplificado na Figura 4 (p. 36).

3.4 Os Serviços Públicos nos Municípios Brasileiros

Um dos principais objetivos da Constituição Brasileira de 1988 era reestruturar o Estado em bases democráticas, federativas e redistributivas, se opondo ao período anterior marcado pelo centralismo autoritário e concentração de renda decorrentes da ditadura militar. Nesse sentido, os municípios foram favorecidos pela descentralização territorial que lhes permitiu alçar à condição de terceiro ente federativo; além disso,

com a retomada da autonomia política, os estados e municípios puderam passar a estabelecer seus próprios governos (SOARES; MELO, 2016; SOUZA, 2012).

A Constituição de 1988 é a primeira a conferir aos municípios a possibilidade de criação de uma “Constituição” própria, denominada Lei Orgânica, constante no artigo 29 (SOUZA, 2012).

Citar a Constituição Brasileira é importante, pois, no regime atual, existem competências comuns entre União (Governo Central), estados e Distrito Federal (nível intermediário entre a União e os municípios não existente em Portugal) e municípios.

Apesar de não haver a menção direta sobre quais serviços públicos ficam sob responsabilidade exclusiva dos municípios, ressalta-se que estes devem atuar em conjunto com os demais entes da Federação em temas, tais como: guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas; conservação do patrimônio público; saúde e assistência pública das pessoas com deficiência; patrimônio histórico, artístico e cultural; cultura; educação; ciência; meio ambiente; habitação; saneamento básico; assistência social e combate às causas da pobreza; pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; educação para a segurança do trânsito; segurança pública; incentivo às microempresas e às empresas de pequeno porte; turismo e saúde em geral, com vinculação da receita do município para atender a essa área (SOUZA, 2012).

Nesse contexto, a Constituição Brasileira estabelece, no seu artigo 30, que estão entre as competências dos Municípios:

“legislar sobre assuntos de interesse local” [...] “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (BRASIL, 1988).

No entanto, não são exemplificados quais seriam estes serviços. Dessa forma, este artigo gera diversos questionamentos quanto ao entendimento do que seria o “interesse local” descrito por ele (SOUZA, 2012).

O termo “interesse local” foi introduzido na Constituição de 1988 em substituição ao termo “peculiar interesse” que vigorava nas Constituições anteriores. Para Ferreira (2018), apesar da dificuldade em conceber um conceito jurídico da expressão “interesse local”, pode-se considerar que o mais adequado seria o

entendimento de que o termo expressa o interesse que atenda de modo direto e imediato às necessidades do município, ainda que se revele também como necessidade dos demais entes. Entende-se, assim, que os serviços urbanos de infraestrutura podem ser considerados de “interesse local”.

Com base na Constituição, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995) transferiu da União para os estados e municípios as ações de caráter local e apenas em casos de emergência caberia a ação direta da União. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000, teve como objetivo o controle dos gastos públicos e a transparência na gestão fiscal, inclusive quanto às despesas com funcionários. O objetivo consistia em evitar também comportamentos oportunistas de final de mandato (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015; SANTOLIN; JAYME JUNIOR; REIS, 2009).

Santolin *et al.* (2009) avaliam que a LRF foi importante para reduzir os déficits municipais, no entanto a imposição de regras pode induzir a limitação da participação efetiva do governo na política fiscal anticíclica. Araújo *et al.* (2015) verificaram ainda que os municípios com maior dependência das transferências são os que mais sofreram impactos na capacidade de investimento como realização de obras públicas e prestação de serviços aos seus cidadãos.

Para o Brasil, não foi encontrado um estudo que sistematizasse claramente as opções que os municípios brasileiros dispõem para organizar e prestar os serviços públicos. Desse modo, Lucca, Costa e Guimarães (2020) organizaram, tal como para Portugal, as opções no contexto brasileiro.

Os autores identificaram que, considerando a existência de serviços próprios no contexto brasileiro, os municípios podem prestar serviços públicos, por meio de sua própria estrutura interna. Em outras palavras, o controle é executado diretamente pela Administração Municipal. Por outro lado, para o contexto brasileiro, não é verificada a figura dos serviços municipalizados, prevista em Portugal.

Além da estrutura interna, os municípios podem delegar esses serviços públicos, por outorga, para outras entidades relacionadas ao setor público, as quais estão previstas no artigo 37 da própria Constituição Brasileira. Com o objetivo de estabelecer uma comparação com Portugal, Lucca, Costa e Guimarães (2020) dividiram essas entidades em setor empresarial local, quando elas fizerem parte da Administração Municipal, e setor empresarial público, quando fizerem parte dos estados e da União.

O setor empresarial local brasileiro é formado por autarquias, fundações, empresas municipais e metropolitanas e sociedades de economia mista em nível municipal. As autarquias são pessoas jurídicas de direito privado, que possuem autonomia, patrimônio e receitas próprias, com a finalidade de realizar atividades típicas da Administração. Já as fundações, criadas por meio de leis específicas, são instituições jurídicas de direito público para as quais a Administração recorre para a prestação de serviços específicos. A prestação de contas dessas entidades é realizada diretamente ao Tribunal de Contas e, por ser um órgão de direito público, seus bens são inalienáveis (JÚNIOR, 2010). Tanto as fundações quanto as autarquias, em nível municipal, estadual ou federal, não são encontradas no cenário português.

As empresas municipais e metropolitanas e as sociedades de economia mista, em nível municipal, são pessoas jurídicas de direito privado, regidas pela Lei nº 13.303/2016, de 30 de junho, com características em comum, tais como, (i) serem controladas pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas; (ii) estarem incluídas no Orçamento Público; (iii) devem atender aos princípios que regem a Administração Pública; (iv) devem observar, como regra geral, a Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho, muito embora tenham maior espaço para dispensar as licitações. A diferenciação entre as duas está no capital que as compõem: as empresas municipais e metropolitanas são constituídas por capital totalmente municipal e as sociedades de economia mista são formadas por acionistas públicos e privados (JÚNIOR, 2010).

O setor empresarial público, também regido pela Lei nº 13.303/2016, de 30 de junho, é formado por entidades ligadas aos estados e à União, e seguem as mesmas definições estabelecidas para as entidades relacionadas no setor empresarial local, com a diferença que estão alojadas nas outras esferas da Administração Pública brasileira; nesse caso, o capital não é municipal, mas sim destes entes: estados e União.

Ademais, o setor empresarial público pode ser uma alternativa extra de opção de prestação de serviços aos municípios brasileiros, que podem recorrer a essas entidades, por meio de concessão pública de serviços, como é o caso das companhias estaduais de saneamento que prestam serviços dessa natureza aos municípios. A concessão pública de serviços não é verificada no contexto português.

As associações de municípios no Brasil foram regulamentadas pelo Projeto de Lei nº 486/2017, o qual não permite a gestão associada dos serviços públicos, uma

vez que tal prerrogativa é conferida aos consórcios de municípios, regidos pela Lei nº 11.107/2005, de 06 de abril. Os consórcios são constituídos de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado com caráter voluntário previsto no art. 241 da Constituição Federal Brasileira.

Segundo Avezedo (2004), os consórcios são acordos de cooperação para organização e prestação de serviços públicos enquanto as Associações Municipais estão voltadas para assuntos administrativos, tais como, capacitação técnica de servidores, compartilhamento de equipamentos e pessoal para redução de custos ou assessoramento técnico para assuntos diversos. Assim, as associações de municípios verificadas em Portugal estão diretamente relacionadas aos consórcios municipais brasileiros.

No contexto do associativismo municipal brasileiro, é importante destacar a existência das regiões metropolitanas brasileiras, que são as unidades regionais regulamentadas pela Lei nº 13.683/2018, de 19 de junho, instituídas pelos Estados e constituídas por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Os municípios que as integram podem recorrer à utilização de consórcios públicos para a prestação de serviços comuns entre eles.

Silvestre *et al.* (2019) identificaram que, no Brasil, as formas mais comuns de cooperação são, nesta ordem, cooperações intermunicipais, parcerias público-públicas com os governos estaduais e, por último, com o governo federal. Os acordos de cooperação estão concentrados em serviços sociais, saúde, cultura e moradia.

O estudo concluiu que os governos locais de pequeno e médio porte são mais propensos a se beneficiar da cooperação. Isso parece derivar de economias de escala e melhoria da capacidade administrativa e técnica por meio da cooperação. Além disso, a população e sua composição (considerando a faixa etária) são os principais fatores responsáveis pela queda dos gastos locais.

Os municípios podem ainda optar pela concessão do serviço à entidade estadual, pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, ou outros processos que, por convênio, sejam estabelecidos. Em outros termos, nota-se que, ao contrário do contexto português, a associação de municípios em regiões metropolitanas não se constitui em uma forma de prestação de serviços, mas sim em uma organização geográfica dos municípios limítrofes que, quando desejarem, podem recorrer a outras formas para prestarem tais serviços.

Verifica-se, portanto, que a existência dos estados, nível político acima dos municípios, no caso brasileiro, dispensa a criação de Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas como existem em Portugal. Em síntese, o associativismo municipal brasileiro, como forma de prestação de serviços, resume-se à instituição de consórcios municipais (LUCCA; COSTA; GUIMARÃES, 2020).

O setor privado também é outro mecanismo a que os municípios podem recorrer para a prestação de serviços públicos. Fazem parte do rol de opções a contratação de agentes privados, a concessão privada de serviços por determinado período (ambas regidas pela Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho) e as privatizações, que representam a transferência da execução de serviços públicos permanentes para a iniciativa privada. Segundo Lucca, Costa e Guimarães (2020), não se verificam diferenças entre as opções adotadas por Portugal e Brasil em relação ao setor privado.

Por fim, existem ainda as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público similares às Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL) de Portugal, regidas pela Lei nº 9.790/1990, de 23 de março.

É considerada sem fim lucrativo a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

De maneira geral, as organizações sem fins lucrativos destinam-se a serviços de promoção do desenvolvimento social, saúde, educação e cultura. A partir do cenário traçado para o Brasil, Lucca, Costa e Guimarães (2020) puderam comparar as opções existentes com Portugal e elaborar o Quadro 3.

Do estudo de Lucca, Costa e Guimarães (2020), é possível estabelecer relação entre as formas de prestação de serviços e estruturas de governança, encontradas nos dois países, sem deixar de considerar algumas particularidades. A estrutura interna, o setor empresarial local ou privado, a associação de municípios e as organizações sem fins lucrativos são formas de prestação comuns a ambos os países.

Já os serviços municipalizados, as empresas intermunicipais, as Comunidades Intermunicipais e as Áreas Metropolitanas são formas verificadas apenas em Portugal.

Quadro 3 – Comparação das opções de prestação de serviços entre Brasil e Portugal

Formas de prestação	Estrutura	Portugal	Brasil
Serviços próprios	Hierarquia	Serviços municipais	Serviços municipais
		Serviços municipalizados	—
Setor Empresarial Local	Hierarquia	Empresas locais (municipal, intermunicipal e metropolitana)	Empresas municipais e empresas metropolitanas
		—	Fundações e autarquias em nível municipal
		Sociedades comerciais participadas	Economias mistas em nível municipal
Setor Empresarial Público	Mercado	—	Concessão pública de serviços, por meio de empresas públicas, economias mistas, fundações e autarquias em nível estadual ou federal
Setor Privado	Mercado	Concessão privada de serviços	Concessão privada de serviços
		Privatização	Privatização
Associativismo Municipal	<i>Networks</i>	Comunidades Intermunicipais ou Áreas Metropolitanas	—
		Associações de municípios	Consórcios municipais
Setor não lucrativo	<i>Networks</i>	Organizações sem fins lucrativos	Organizações sem fins lucrativos

Fonte: Lucca, Costa e Guimarães (2020).

Do estudo de Lucca, Costa e Guimarães (2020), é possível estabelecer relação entre as formas de prestação de serviços e estruturas de governança, encontradas nos dois países, sem deixar de considerar algumas particularidades. A estrutura interna, o setor empresarial local ou privado, a associação de municípios e as organizações sem fins lucrativos são formas de prestação comuns a ambos os países.

Já os serviços municipalizados, as empresas intermunicipais, as Comunidades Intermunicipais e as Áreas Metropolitanas são formas verificadas apenas em Portugal.

Por outro lado, no Brasil, dada a divisão político-administrativa, há um setor empresarial público, do qual fazem parte, por exemplo, as companhias estaduais, geralmente na área de saneamento, que prestam serviços a diversos municípios dentro do mesmo estado em um regime de concessão pública de serviços. Geralmente os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia são prestados por essas companhias (ROSSONI, 2015). Devido à inexistência do nível estadual verificado no Brasil, em Portugal este tipo de forma não é encontrado.

O estudo desenvolvido por Lucca, Costa e Guimarães (2020) foi fundamental para embasar os questionários enviados aos municípios de grande porte e uniformizar os dados dentro das estruturas de governança, a fim de avaliar a influência da TCT na escolha das formas de prestação dos serviços urbanos de infraestrutura adotadas.

Encerrado o capítulo para contextualizar os serviços urbanos de infraestrutura e as realidades do Brasil e de Portugal, passamos a apresentar a metodologia desenvolvida com a finalidade de atingir os objetivos apresentados no Capítulo 1.

4 FORMULAÇÃO DAS HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO E METODOLOGIA

Este capítulo divide-se em duas seções principais: formulação das hipóteses de investigação e detalhamento das ações metodológicas que foram utilizadas na pesquisa. Antes de adentrar nessas seções, convém apresentar o processo para a formação do portfólio bibliográfico que embasa todas as etapas da pesquisa, ou seja, desde o referencial teórico, o contexto de análise, as hipóteses formuladas, a metodologia aplicada, além do apoio para discussão dos resultados.

4.1 Formação do Portfólio Bibliográfico

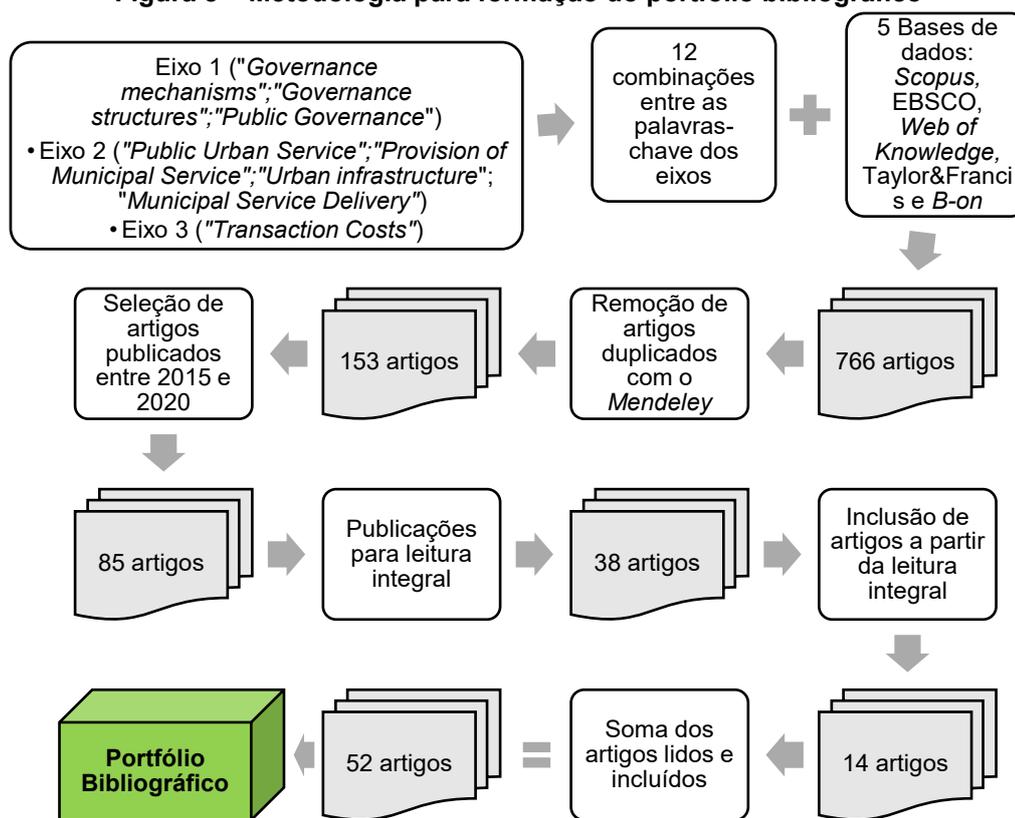
A metodologia de busca de artigos para criação de um portfólio bibliográfico foi alicerçada no trabalho desenvolvido por Fernandes (2017). Foram consultadas cinco bases científicas: *Scopus*, EBSCO, *Web of Knowledge*, Taylor&Francis e *B-on*, além de estabelecidos três eixos de pesquisa com palavras-chave que foram combinadas entre si para realizar as buscas.

Os primeiros resultados de busca totalizaram 766 artigos que, após a remoção de duplicados e com o auxílio do software *Mendeley*[®], foram reduzidos a 153. Foram ainda removidos os artigos anteriores a 2015 (devido à quantidade de publicações encontradas), resultando em 85 estudos.

Após a pré-seleção, com leitura dos títulos e resumos, foram selecionados 38 artigos para leitura integral. Houve, ainda, a inclusão de 14 artigos (com base na leitura dos 38), salientando que esses eram citados com frequência. Todo esse processo resultou em 52 artigos lidos integralmente e que compõem o portfólio bibliográfico. A Figura 8 sintetiza a metodologia de busca.

A leitura dos artigos permitiu identificar aspectos, como: tipo de abordagem do tema (qualitativo ou quantitativo), a metodologia aplicada, palavras-chave, tamanho de amostras, observações relevantes, título da revista publicada, tipos de serviços estudados, hipóteses e pressupostos avaliados, e conclusões. A referência a esses estudos é realizada ao longo desta pesquisa.

Figura 8 – Metodologia para formação do portfólio bibliográfico



Fonte: Autoria própria.

A Figura 9 apresenta a nuvem de palavras obtida a partir da análise das palavras-chave. Nota-se, por exemplo, que as palavras “public”, “services”, “costs”, “transaction”, “municipal”, “contracting” e “cooperation” estão em destaque, mostrando a aderência dos arquivos encontrados com o tema estudado.

Figura 9 - Word cloud



Fonte: Autoria própria, por meio da extensão *Pro Word Cloud*®

4.2 Formulação das Hipóteses de Investigação

Tendo como norte os objetivos a serem alcançados, ou seja, construir um panorama das opções de prestação de serviços urbanos de infraestruturas no Brasil e em Portugal, além de verificar se a TCT pode ser relacionada com essas opções, foram elaboradas algumas hipóteses de investigação, que serão detalhadas a seguir.

Em Portugal, conforme comentado, diversos autores se utilizaram da TCT para analisar a prestação de serviços públicos, como é o caso de Ribeiro (2017), que considerou a teoria adequada para explorar os critérios racionais de índole econômica e de índole política, usados na tomada de decisão sobre a estrutura de governança, a ser utilizada para prestar os serviços.

Dessa forma, de imediato, convém analisar a TCT, em seu estado inicial, do ponto de vista econômico, por meio de três atributos: especificidade, mensuração e frequência. Da TCT, vislumbra-se que serviços muito específicos, com difícil mensuração e alta frequência de prestação, tendem a ser prestados de maneira hierárquica em detrimento das opções de mercado. Portanto, a partir dessa afirmação, foram formuladas as Hipóteses 1, 2 (2a e 2b), e 3, avaliadas similarmente por Kwon *et al.* (2010) e Rodrigues *et al.* (2012). Acrescentou-se neste estudo, a avaliação da relação entre mensuração e adoção do mecanismo de governança, através da existência de parâmetros de avaliação dos serviços prestados, esta hipótese foi baseada nas respostas obtidas pelo relatório do International City/County Management Association (ICMA, 2017) que apontou que apenas cerca de 25% dos municípios americanos adotavam parâmetros para avaliar os serviços prestados, em contrapartida, 67% dos respondentes informaram que não estudaram a viabilidade de adotar a prestação de serviços de forma privada nos últimos cinco anos, desta relação: ausência de avaliação e desinteresse pela adoção de mecanismos privados, foi elaborada a Hipótese 2b.

H1: Serviços urbanos de infraestrutura considerados de alta especificidade são preferencialmente prestados de forma hierárquica;

H2: Serviços urbanos de infraestrutura com difícil mensuração são preferencialmente prestados de forma hierárquica;

H2a: A percepção de que os serviços urbanos de infraestrutura possuem difícil mensuração conduzem para uma prestação de forma hierárquica

H2b: Serviços que possuem parâmetros para avaliação, tendem a ser externalizados;
H3: Serviços urbanos de infraestrutura com alta frequência de prestação são preferencialmente prestados de forma hierárquica.

Apresentadas as hipóteses do ponto de vista econômico, passa-se à formulação de hipóteses para avaliação da TCT do ponto de vista político. Para Tavares e Camões (2007), tanto a natureza dos serviços quanto o contexto político e socioeconômico devem ser considerados no processo de tomada de decisão. As autoridades locais que ignoram essas informações provavelmente criarão mecanismos de entrega economicamente ineficientes ou politicamente sem resposta.

De acordo com Zafra-Gómez *et al.* (2016), em relação aos fatores socioeconômicos e de acordo com a maioria das pesquisas anteriores na área de prestação de serviços públicos, verificou-se que uma população crescente está associada a um maior número de privatizações em andamento. Isso confirma a hipótese de que, quanto maior o município, maior o interesse das empresas privadas em prestar um serviço, possivelmente devido à presença de economias de escala.

Considerando tal afirmação e o fato de que neste estudo foram selecionados apenas municípios de grande porte, a partir da observação dos dados coletados, será possível analisar a tendência das opções de prestação, formulando assim a Hipótese 4:

H4: A existência de economias de escala, para prestação de serviços urbanos de infraestrutura, tende a favorecer a utilização de estruturas de mercado.

Tavares e Camões (2007) consideraram a densidade populacional para avaliar a criação de empresas municipais em Portugal, uma vez que municípios com densidade elevada necessitam de soluções mais urgentes para problemas que podem afetar a sua rotina. Um exemplo são as vias em mal estado de conservação, que possivelmente gerariam caos no deslocamento diário se, por acaso, a administração direta não dispusesse de ferramentas adequadas em sua estrutura para atender a tais demandas com agilidade. De forma similar a Tavares e Camões (2007), é estabelecida a Hipótese 5:

H5: Municípios com elevadas densidades demográficas tendem a externalizar suas atividades.

Andrews *et al.* (2019) validaram a hipótese de que pressões financeiras favorecem a criação de empresas municipais com fins lucrativos, ou seja, favorecem a adoção de estruturas de mercado. Já Rodrigues *et al.* (2012) verificaram que os governos locais portugueses, sob situação de restrições financeiras, são avessos à adoção de estratégias de mercado.

Para esta pesquisa, considera-se que a prestação de serviços de forma direta pela Administração Municipal requer a contratação de pessoal cuja despesa representa um dos principais gastos do orçamento total e o regime de contratação estatal demonstra pouca flexibilidade de cortes em momentos de crise. No contexto brasileiro, a LRF impôs limites à contratação de funcionários públicos quando esse tipo de despesa atinge determinados patamares.

Ao externalizar suas atividades, o ente público deixa de ser o responsável direto pela prestação de serviço e, quando terceiriza o serviço, por meio de contratos com empresas privadas, pode interrompê-los. Dessa forma, elenca-se a Hipótese 6 e as Hipóteses operacionais 6a e 6b:

H6: Municípios com saúde financeira ruim tendem a externalizar suas atividades.

H6a: Municípios com endividamento elevado tendem a externalizar suas atividades.

H6b: Municípios com comprometimento elevado do orçamento com pessoal tendem a externalizar suas atividades.

Para Rodrigues (2009), em um contexto político em que não existe estabilidade, os políticos dificilmente conseguem assumir compromissos com credibilidade. Nesse caso, a probabilidade de que a autoridade política seja substituída é alta e, conseqüentemente, o próximo mandatário tende a alterar ou cancelar o contrato vigente. Essa situação prejudica a adoção de relações de mercado porque a posição contratual só é estabelecida quando se torna uma opção viável e confiável.

Bel e Fageda (2017) identificaram que as atitudes ideológicas parecem ser influentes na tomada de decisão sobre qual serviço deve ser prestado; no entanto, os serviços técnicos não seriam tão afetados nesse processo quanto os serviços sociais.

Campos-Alba *et al.* (2017) concluíram que ciclos políticos não afetaram a renovação de contratos de prestação de serviços públicos analisados no estudo dos autores.

Desse modo, considerando que os serviços urbanos de infraestrutura são serviços técnicos, sem sofrerem interrupções ou grandes mudanças ao longo dos ciclos políticos, foi formulada a Hipótese 7:

H7: As estruturas de governança dos serviços urbanos de infraestrutura tendem a não sofrer alterações no mecanismo de governança com os ciclos eleitorais.

Rodrigues (2009) avaliou a estabilidade administrativa, em conjunto com a estabilidade política, com base na percepção dos respondentes de questionários, enviados aos municípios portugueses. Para tanto, o pesquisador perguntou como poderia ser considerado o grau de estabilidade dos cargos de direção responsáveis por diversos serviços públicos prestados pelos municípios.

A estabilidade administrativa está diretamente ligada ao princípio da continuidade que, para Genoso (2011), se coloca condição para que os serviços públicos sejam adequadamente prestados. Rodrigues (2009) verificou, em seu estudo, que um aumento do grau de estabilidade administrativa conduzia a uma diminuição relativa da probabilidade de o município recorrer a mecanismos de mercado. Diante dessas explicações, formulou-se a Hipótese 8:

H8: Uma elevada estabilidade administrativa conduz os municípios a internalizarem a prestação dos serviços urbanos de infraestrutura.

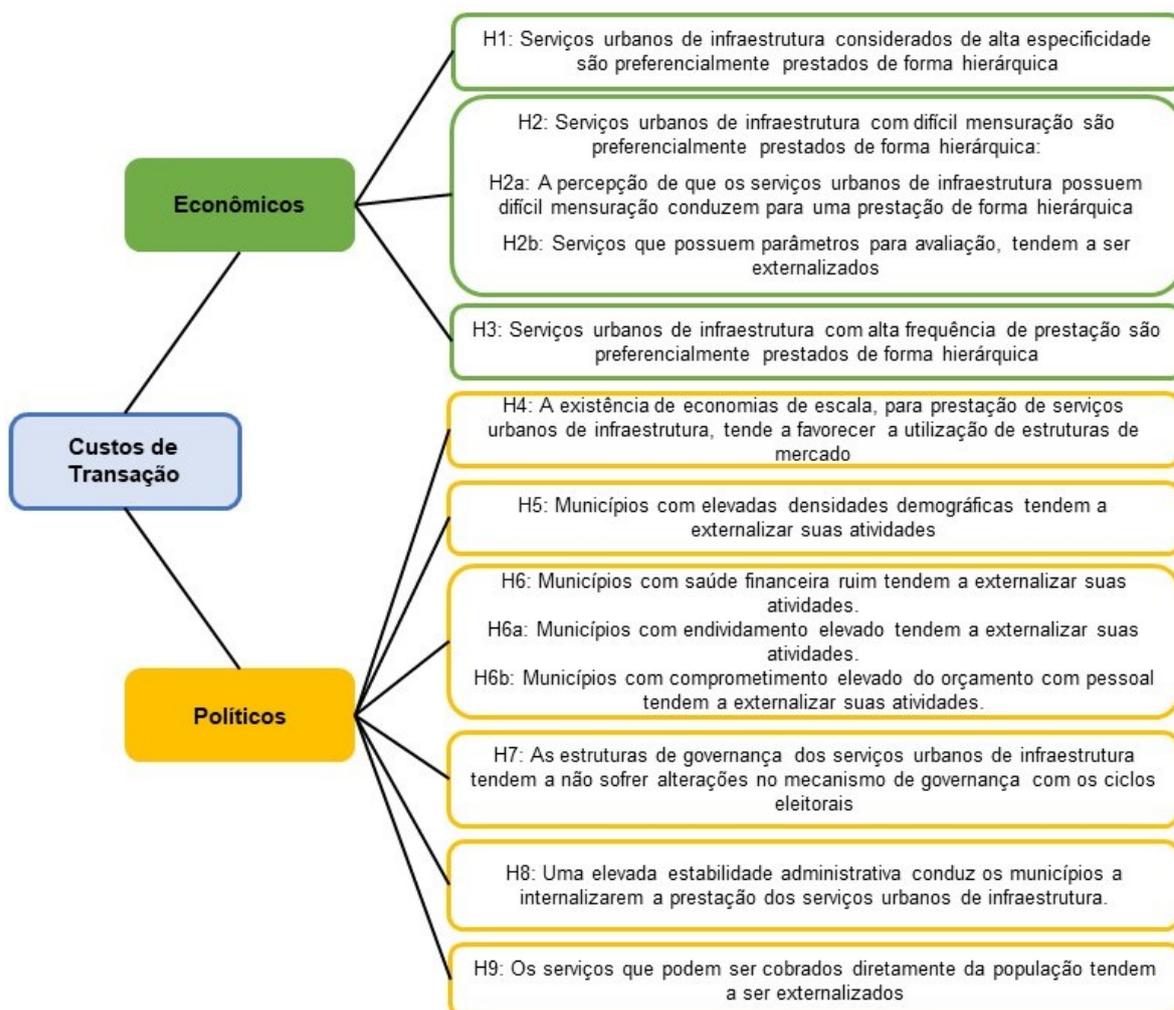
Serviços como abastecimento de água e tratamento de esgoto podem ser cobrados da população mediante taxas. Por outro lado, serviços de manutenção de pavimentos possuem sua cobrança direta dificultada, uma vez que as ruas são públicas e o nível de manutenção pode variar de acordo com o problema apresentado.

Dessa forma, os serviços, cuja cobrança direta do usuário ocorre, seriam mantidos de forma hierárquica ou, no máximo, pela contratação de agentes privados, em curto prazo. No caso de serviços, cuja cobrança direta do usuário é possível, teriam preferência as opções de externalização, por meio de concessões, privatizações ou parcerias. Com fundamento nesse raciocínio, apresenta-se a Hipótese 9:

H9: Os serviços que podem ser cobrados diretamente da população tendem a ser externalizados.

A Figura 10 resume as hipóteses elencadas, dividindo-as em Custos de Transação Econômicos (TCE) e Custos de Transação Políticos (TCP).

Figura 10 - Hipóteses de investigação



Fonte: Autoria própria.

4.3 Detalhamento da Metodologia

Após a definição das hipóteses que nortearam a pesquisa, apresenta-se as opções metodológicas adotadas para testá-las. Optou-se por uma abordagem

quantitativa para este estudo, ou seja, será utilizada a linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno e as relações entre variáveis (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

A pesquisa será composta por dados primários (coletados via questionário) e secundários (coletados em materiais disponibilizados em estudos ou portais oficiais dos governos). O estudo pode ser classificado como transversal, uma vez que serão comparados dois ou mais casos em um dado momento do tempo (SILVESTRE; ARAÚJO, 2012).

A abordagem quantitativa dos custos de transação e das estruturas de governança parece a mais adequada, considerando que a análise do portfólio bibliográfico revelou que 67,3% dos estudos com este tema adotaram tal abordagem (Figura 11).

Figura 11 - Abordagem utilizada nos estudos: portfólio bibliográfico



Fonte: Autoria própria.

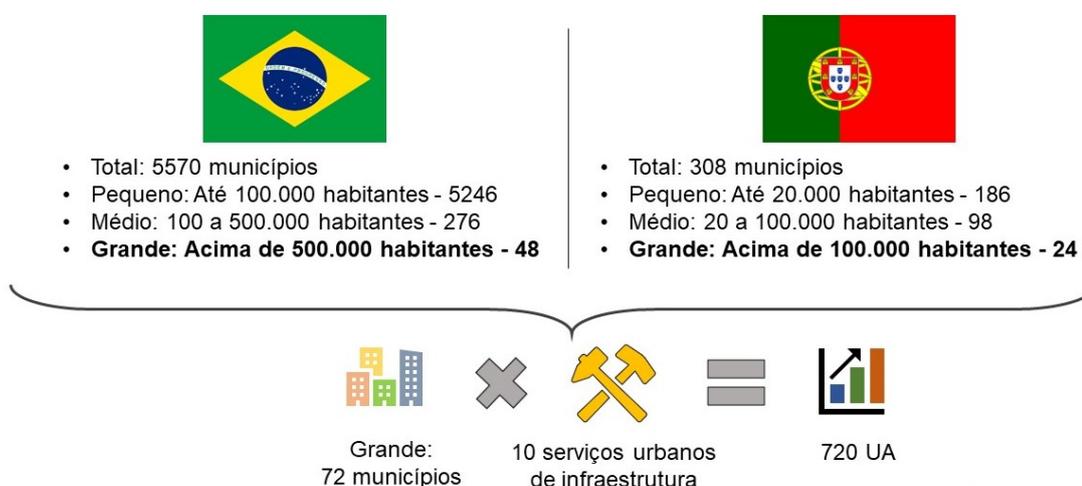
4.3.1 Delimitação da amostra

Rodrigues (2009) estudou 42 serviços, prestados pelos municípios portugueses, que foram divididos em três grupos de acordo com suas características. Assim, os serviços estudados, na presente dissertação, podem ser classificados em um dos grupos elencados por Rodrigues (2009) referente a serviços com possibilidade de exclusão e rivalidade no consumo.

Dessa maneira, considerando que os dados refletirão a análise de serviços com semelhanças, optou-se por considerá-los como unidades de análise (UA), a exemplo de Ribeiro (2017).

A unidade de análise será composta por até 720 questionários, recolhidos sobre os serviços urbanos de infraestrutura, cujo número foi obtido pela multiplicação entre os 72 municípios de grande porte que compõem o estudo e os dez serviços urbanos de infraestrutura que foram estudados (ver item 3.1). Deve-se considerar que esse número representaria um limite, uma vez que alguns municípios não responderam nenhum dos questionários ou, então, responderam apenas alguns deles.

Figura 12 - Unidade de análise



Fonte: Autoria própria.

Em função da escala dos países estudados, para compor a amostra dos 72 municípios, foram utilizados os municípios de grande porte de Portugal e do Brasil (Figura 12). Para Portugal, foram considerados “municípios de grande porte” aqueles com mais de 100.000 habitantes (INE, 2018) e que totalizam 24 cidades, representando uma população estimada pelo PORDATA (2019) de 4.501.511 habitantes (43,8% da população total). Para o Brasil, “municípios de grande porte” serão aqueles com mais de 500.000 habitantes (STAMM, 2010; STAMM *et al.*, 2013) que totalizam 48 cidades e representam uma população estimada pelo IBGE (2020) de 64.996.514 habitantes (31,2% da população total).

4.3.2 Questionários

A elaboração das perguntas foi baseada nos questionários aplicados por Rodrigues (2009), Ribeiro (2017) e o Relatório ICMA (2017) e buscaram fornecer subsídios para testar as hipóteses que foram formuladas.

A partir dos questionários, foi possível identificar quais são as opções adotadas para prestar o serviço; qual a percepção sobre especificidade, mensuração e frequência; se ocorreram mudanças após o último ciclo eleitoral; se, pelo fornecimento dos serviços, é cobrado algum valor direto da população (taxas); quando a forma de prestação de serviço foi adotada; se o serviço é avaliado; quais as unidades responsáveis; e qual a percepção sobre a estabilidade administrativa. Ressalta-se que, no caso brasileiro, os questionários foram aplicados entre dois ciclos eleitorais (2017-2020 e 2021-2024) e as respostas tomam como base sempre o momento em que elas foram fornecidas.

Os questionários foram desenvolvidos com auxílio da plataforma *Survey Monkey*®. Destaca-se que a aplicação de questionários pode ter uma baixa adesão, como foi verificado no estudo de Brown *et al.* (2015), em que o questionário ICMA (importante fonte de dados sobre prestação de serviços nos Estados Unidos) recebeu uma taxa de resposta de 23,9% em 2002 e de 26,2% em 2007 (BROWN; POTOSKI; VAN SLYKE, 2015).

Além desse fato, Lamothe, Lamothe e Bell (2018), ao avaliarem o questionário ICMA-ASD, verificaram a presença de inconsistência em 70% dos questionários avaliados. A imprecisão da definição dos serviços pode gerar dúvidas nas pessoas por responderem os questionários e conseqüentemente gerar dados pouco confiáveis.

Com o propósito de evitar esse problema, no cabeçalho do questionário foi inserida a descrição do serviço em estudo. Além disso, para cada questionário referente a um determinado serviço, foram elaborados dois textos com os termos característicos de cada país. Esse cuidado foi necessário porque, por exemplo, enquanto no Brasil trata-se da coleta de resíduos, em Portugal fala-se em recolha de resíduos. Portanto, foram elaborados vinte questionários, sendo dez serviços em estudo e, para cada serviço, um modelo por país.

Embora tenham sido criados vinte questionários (um para cada serviço e um para cada país), o conteúdo deles eram exatamente os mesmos, e a variação ocorria

apenas para inserir a definição sobre qual serviço estava sendo estudado. Os modelos dos questionários em português de Portugal e em português do Brasil, estão apresentados no Apêndices A e B.

Com exceção da pergunta sobre qual a unidade é responsável por monitorar o serviço prestado, todas as demais seguiram um padrão de múltipla escolha, das quais algumas poderiam ainda ser classificadas, por exemplo, segundo uma escala de Likert. Perguntas abertas foram evitadas com a finalidade de otimizar e uniformizar o tratamento de dados.

4.3.3 Coleta de dados

Inicialmente foram consultados os portais eletrônicos dos 72 municípios estudados com a finalidade de: i) identificar se os serviços eram prestados; ii) qual(is) era(m) o(s) órgão(s) responsável(is) pela prestação dos serviços; iii) identificar os contatos das unidades responsáveis pelos serviços e iv) identificar legislações que pudessem auxiliar no estudo.

Após esse levantamento, os questionários foram enviados de forma diferente para os dois países. No caso brasileiro, optou-se por entrar em contato com as unidades responsáveis e para aqueles que não responderam, solicitar as informações via Lei de Acesso à Informação (LAI) que, no Brasil, é regida pela Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro. Para Portugal, inicialmente os questionários foram enviados para os endereços eletrônicos gerais de cada município e para aqueles que não responderam, foram enviados diretamente para os vereadores responsáveis pelos serviços estudados.

Além dos dados primários coletados dos questionários, foram obtidos também os dados secundários, tais como: tamanho das populações, área dos municípios, forças políticas que estavam no poder no ciclo eleitoral anterior e as que estão no poder atualmente, nível de endividamento dos municípios e nível de gastos com funcionários públicos. Todos esses dados foram coletados nos portais de órgãos oficiais dos dois países, tais como Instituto Nacional de Estatística (INE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), PORDATA e Tesouro Nacional.

4.3.4 Tratamento dos dados

Todos os dados coletados tiveram a finalidade de possibilitar o teste das hipóteses elaboradas. O trabalho desenvolvido visava, além da construção do panorama da prestação dos serviços urbanos de infraestrutura, a uma comparação entre Brasil e Portugal nessa área. Por esse motivo, foram realizados três testes e análises: uma para a amostra do Brasil (até 480 questionários), outra para a amostra de Portugal (até 240 questionários) e uma outra para a amostra total (720 questionários). No Quadro 4, estão apresentadas as fontes e o meio pelo qual as hipóteses foram avaliadas.

Quadro 4 – Relação das hipóteses com os dados coletados

(continua)

Hipótese	Dados necessários	Tratamento estatístico
Hipótese 1	- Estruturas de governança x percepção sobre especificidade - Com base nos questionários	Qui-quadrado, com apoio do software <i>Rstudio</i>
Hipótese 2a	- Estruturas de governança x percepção sobre dificuldade de mensuração - Com base nos questionários	Qui-quadrado, com apoio do software <i>Rstudio</i>
Hipótese 2b	- Estruturas de governança x existência de avaliação dos serviços - Com base nos questionários	Qui-quadrado, com apoio do software <i>Rstudio</i>
Hipótese 3	- Estruturas de governança x frequência de prestação dos serviços - Com base nos questionários	Qui-quadrado, com apoio do software <i>Rstudio</i>
Hipótese 4	- Estruturas de governança - Com base nos questionários	Observação da amostra
Hipótese 5	- Estruturas de governança (questionários) x nível da Densidade populacional (INE / IBGE)	Qui-quadrado, com apoio do software <i>Rstudio</i>
Hipótese 6a	- Estruturas de governança (questionários) x saúde financeira do município (dados do CAPAG), para o Brasil - Estruturas de governança (questionários) x extrapolação do limite da dívida (dados do PORDATA), para Portugal	Qui-quadrado, com apoio do software <i>Rstudio</i>
Hipótese 6b	- Estruturas de governança (questionários) X limites da LRF (dados do CAPAG), para o Brasil - Estruturas de governança (questionários) X limites da LRF – extrapolação para Portugal (dados do PORDATA), para Portugal	Qui-quadrado, com apoio do software <i>Rstudio</i>

Quadro 5 – Relação das hipóteses com os dados coletados

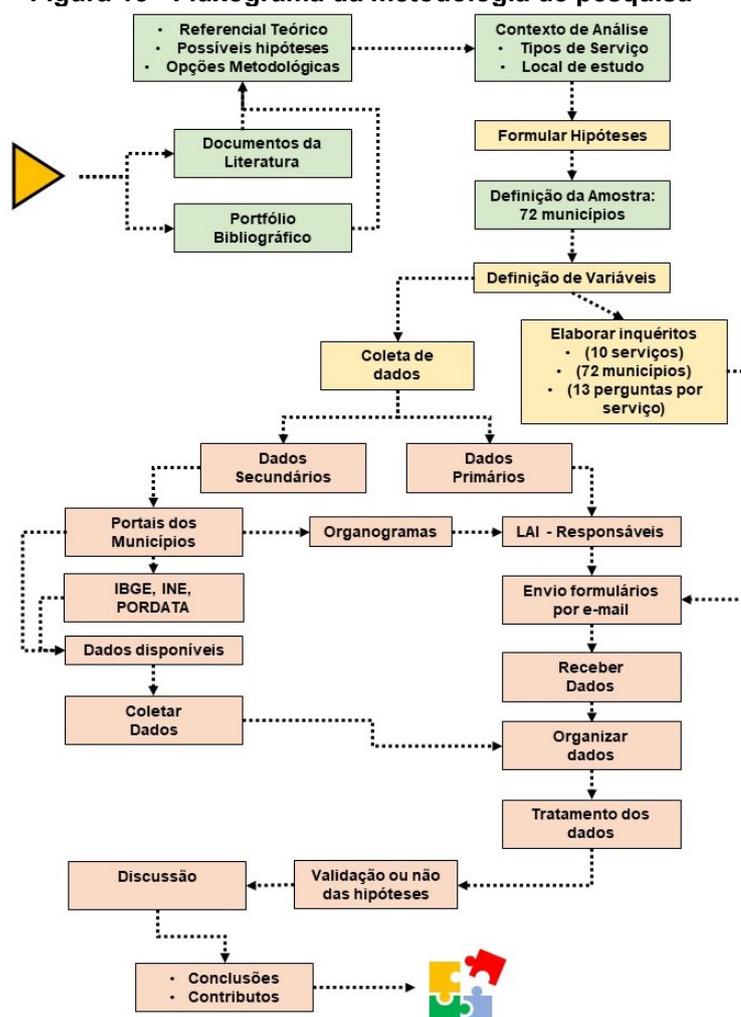
(conclusão)

Hipótese 7	<ul style="list-style-type: none"> - Estruturas de governança - Quando a forma de prestação foi adotada - Mudanças após o último ciclo eleitoral - Interesse em mudanças - Com base nos questionários 	Observação da amostra
Hipótese 8	<ul style="list-style-type: none"> - Estruturas de governança x percepção sobre a estabilidade administrativa - Com base nos questionários 	Qui-quadrado, com apoio do software <i>Rstudio</i>
Hipótese 9	<ul style="list-style-type: none"> - Estruturas de governança x cobrança direta - Com base nos questionários 	Qui-quadrado, com apoio do software <i>Rstudio</i>

Fonte: Autoria própria.

Para ilustrar a metodologia descrita neste capítulo, foi elaborado o fluxograma metodológico da pesquisa, apresentado na Figura 13.

Figura 13 - Fluxograma da metodologia de pesquisa



Fonte: Autoria própria.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao longo do próximo capítulo, serão apresentados e discutidos os resultados obtidos a partir dos questionários respondidos pelos municípios portugueses e brasileiros sobre a forma de prestação dos dez serviços urbanos de infraestrutura estudados.

Além dos questionários, foram coletados dados secundários em portais oficiais com a finalidade de testar as hipóteses apresentadas no Capítulo 4. Os resultados serão sempre apresentados sob uma perspectiva comparada entre Portugal e Brasil, buscando atingir um dos objetivos deste estudo.

Inicialmente, é importante comentar as dificuldades encontradas para a coleta de dados primários, por meio dos questionários enviados aos municípios classificados como de grande porte, tanto no Brasil quanto em Portugal.

Em relação aos municípios portugueses, em uma primeira tentativa, os questionários foram enviados para o endereço eletrônico geral das Câmaras Municipais (equivalente às Prefeituras no Brasil) que compõem o estudo, uma vez que os portais eletrônicos dificilmente fornecem os e-mails institucionais diretos das Direções Municipais (órgãos similares às Secretarias Municipais no Brasil).

Esse primeiro contato teve baixo retorno por parte dos municípios, destacando que estavam em estudo 24 municípios que totalizariam até 240 questionários, exatamente 1/3 do total de questionários do estudo. Em uma segunda tentativa, foram enviados e-mails diretamente para os presidentes das Câmaras Municipais (figura homóloga aos prefeitos brasileiros) e aos vereadores com pelouro.

Os vereadores portugueses são eleitos pelo voto direto, e possuem função similar aos Secretários Municipais no Brasil. No entanto, apresentam uma diferença: são nomeados diretamente pelo prefeito, sem necessariamente serem eleitos pelo voto popular, como ocorre nas eleições brasileiras. Nessa segunda tentativa, houve uma taxa de resposta satisfatória. Ao final, dos municípios portugueses, foram recolhidos 71 questionários, que representam 29,58% do esperado para Portugal (240) e 9,86% do total de repostas possíveis (720). Dezoito municípios portugueses responderam, ao menos, um dos dez questionários, e entre os que responderam, a média foi de cerca de quatro questionários por município.

No contexto brasileiro, estavam em estudo 48 municípios que, juntos, poderiam totalizar até 480 questionários ou 2/3 do total. Cumpre destacar que o período de início da coleta dos questionários, setembro de 2020, coincidiu com o início das eleições municipais brasileiras. Tendo em vista que a aplicação de questionários, visando à obtenção de dados da Administração Municipal, nesse momento, poderia ser encarado com desconfiança pela pessoa que forneceria as respostas, devido ao ambiente de competição política, os dados coletados no Brasil, massivamente, se referem ao ano de 2021, já em um novo mandato eleitoral.

Tal como Portugal, inicialmente foram enviados e-mails para os endereços eletrônicos disponíveis nos portais dos municípios, entretanto a recolha de dados obteve maior êxito após a utilização da Lei de Acesso à Informação (LAI), opção utilizada para todos aqueles municípios que não haviam respondido os questionários enviados anteriormente.

Mesmo assim, muitos municípios se recusaram a responder ou então não retornaram. Isso evidencia que, apesar da existência de uma lei, com prazos pré-definidos, a LAI se trata de um instrumento útil, porém se mostrou frágil e insuficiente para que a sociedade possa ter de fato acesso às informações solicitadas.

Ao final, foram recolhidos, dos municípios brasileiros, 199 questionários, que representam 41,45% do esperado para o Brasil (480) e 27,64% do total de repostas possíveis (720). Quarenta e um municípios brasileiros responderam, ao menos, um dos dez questionários e, entre os que responderam, a média foi de cerca de cinco questionários por município.

5.1 Caracterização da Amostra

Entre agosto de 2020 e maio de 2021, foram coletados 270 questionários, que representam 37,50% do total distribuído. Esse percentual é superior à taxa de recolhimento dos questionários sobre alternativas de prestação de serviços aplicados pelo ICMA (importante fonte de dados sobre prestação de serviços nos Estados Unidos) que, conforme já citado, teve retorno de 23,9% em 2002 e 26,2% em 2007 dos questionários enviados (BROWN; POTOSKI; VAN SLYKE, 2015).

Rodrigues (2009) obteve uma taxa de retorno de 36,33% dos questionários enviados para estudo sobre a prestação de serviços públicos em Portugal e Ribeiro (2017) chegou a 57,87% de retorno dos questionários enviados quando estudou 42 serviços prestados em 98 municípios portugueses, em continuidade aos estudos iniciados por Rodrigues (2009).

A taxa de resposta do presente estudo pode ser considerada satisfatória, tendo como base outras pesquisas encontradas, e o fato de o estudo ser inédito no Brasil, uma vez que não foram encontrados outros similares no país. Além disso, a margem de erro, para a amostra coletada, considerando um nível de confiança de 95%, foi de 4,72% no geral; 9,78% para Portugal; e 5,32% para o Brasil.

A proporção de respostas entre os municípios brasileiros e portugueses também é compatível com o total de questionários enviados para cada um dos países, conforme pode ser verificado na Figura 14, embora tenham sido recolhidos, numericamente, mais questionários no Brasil. Do total de entrevistados, destaca-se uma participação de 85,42% dos municípios brasileiros (41 de 48) e 75% dos municípios portugueses (18 de 24).

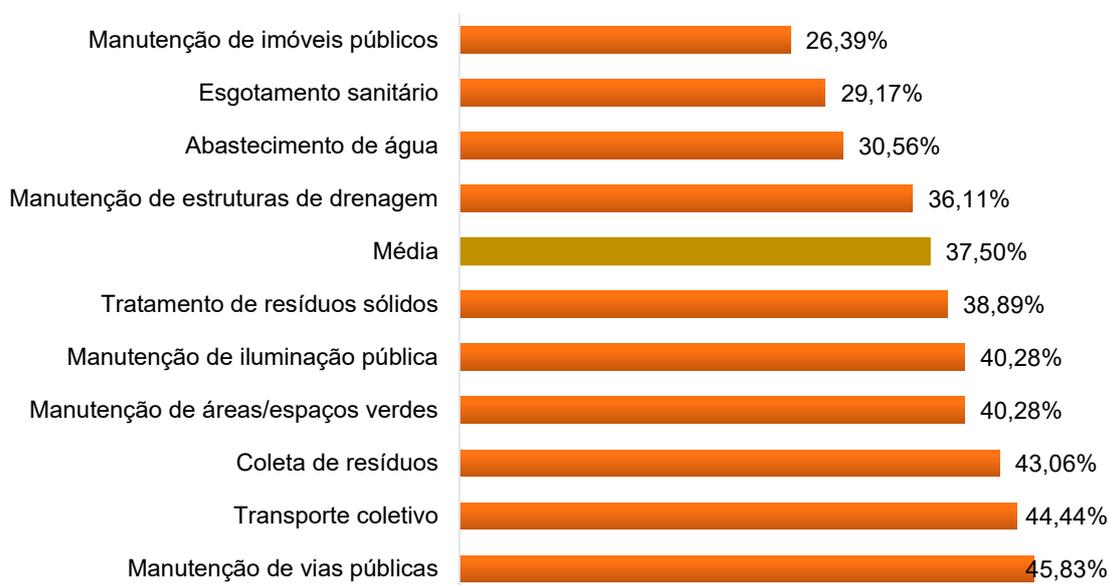


Fonte: Autoria própria.

Quando analisados os dois países conjuntamente, percebe-se que, dentre os serviços estudados, manutenção de vias públicas (45,83%), transporte coletivo (44,44%), coleta de resíduos (43,06%) e manutenção de iluminação pública (40,28%) representam os maiores índices de questionários respondidos. Por outro lado, abastecimento de água (30,56%), esgotamento sanitário (29,17%) e manutenção de

imóveis públicos (26,39%) proporcionaram os menores índices de resposta, conforme pode ser observado na Figura 15.

Figura 15 - Taxa de resposta por serviço estudado



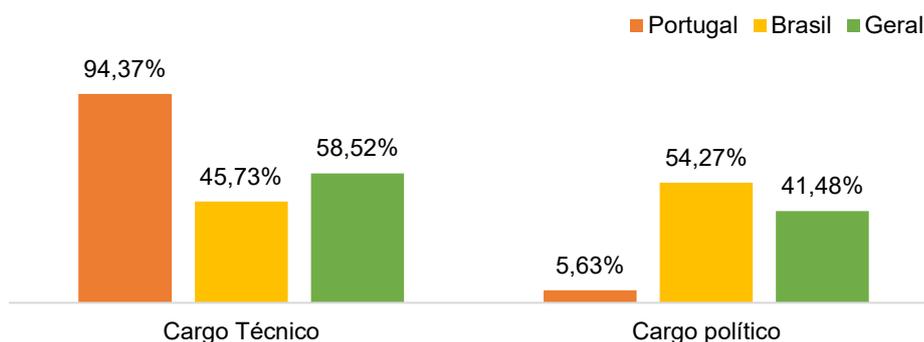
Fonte: Autoria própria.

5.1.1 Perfil dos respondentes

O levantamento de dados buscou identificar o perfil dos respondentes, dividindo-os em cargos técnicos e políticos (Portugal) / em comissão (Brasil). Em Portugal, 5,63% responderam que ocupam cargos políticos e 94,37% dos entrevistados responderam que ocupam cargo técnico. Já, no Brasil, 54,27% declararam exercer cargos em comissão e 45,73%, cargos técnicos.

Considerando os dois países, 58,52% dos questionários foram respondidos por ocupantes de cargos técnicos e 41,48%, por ocupantes de cargos em comissão, conforme apresentado na Figura 16. Esse dado demonstra que, enquanto Portugal concentra a direção dos serviços urbanos de infraestrutura em funcionários com cargos técnicos, no Brasil ocorre um equilíbrio entre as duas categorias.

Figura 16 - Perfil dos respondentes



Fonte: Autoria própria.

5.1.2 Formas de prestação de serviço e as estruturas de governança

A construção de um panorama das formas de prestação dos serviços urbanos de infraestrutura é o objetivo geral deste estudo e a identificação dessas formas compõe o ponto central em que se derivam todas as hipóteses formuladas.

Conforme apresentado no Capítulo 3, foi identificado que Portugal e Brasil apresentam semelhanças e diferenças nas opções de prestação de serviços. No entanto, todas elas foram enquadradas nestas três estruturas ou mecanismos de governança: hierarquia, mercados e *networks* (redes).

Na coleta dos questionários, também foi identificado que alguns municípios optam por mais de um mecanismo de governança simultaneamente, ou seja, para prestar o mesmo serviço, eles recorrem, por exemplo, à estrutura interna (hierarquia) e à contratação de agentes privados (mercados). Para essa mescla de mecanismos, adotou-se a nomenclatura “mista”, que pode ser adotada devido a fatores como transição de opções de hierarquia para opções de mercado e vice-versa, ou por existirem vários órgãos dentro do município aptos a prestarem serviços similares, em que cada órgão pode adotar uma forma diferente de executá-los.

Poulsen & Hansen (2016) identificaram ainda que as características específicas das organizações, nesse caso, os municípios, influenciam no uso de estratégias de fornecimento simultâneas como, por exemplo, tamanho, recursos e mudanças nas organizações. Os autores ainda comentam a respeito da dependência exclusiva de agentes de mercado, que pode acarretar falhas no fornecimento, então se torna interessante que o município mantenha sob sua responsabilidade algum nível de prestação interna. A opção “mista” foi encontrada em serviços em que se vislumbra a possibilidade de dois mecanismos coexistirem, a exemplo dos serviços de

manutenção de áreas verdes, estruturas de drenagem, imóveis públicos e vias públicas.

A Tabela 1 apresenta as frequências absolutas e relativas observadas nas respostas das formas de prestação de serviços. Considerando os resultados obtidos para os dois países, verifica-se que a utilização de contratação de agentes privados no curto prazo (23,05%), estrutura própria do município (20,45%) e agentes privados, por meio de concessão de longo prazo (14,13%), representam mais da metade das respostas sobre as formas de prestação dos serviços urbanos de infraestrutura.

Por outro lado, algumas opções elencadas nos questionários não foram citadas por nenhum respondente, como é o caso de fundações municipais, estaduais ou federais (Brasil), autarquias estaduais ou federais (Brasil), agentes privados em decorrência de privatização, comunidade intermunicipal ou organizações sem fins lucrativos.

Para todos os questionários, houve, ao menos, a identificação de uma forma de prestação, isto é, os serviços estudados são prestados em todos os municípios que consistem a amostra, de conformidade com o previsto em levantamento preliminar nos portais municipais e coerente pois a amostra representa municípios de grande porte, onde a escala de produção favorece a prestação dos serviços. A opção por mais de uma forma de prestação de serviço foi observada em 4,46% das respostas.

Quando analisados de forma separada, Brasil e Portugal apresentam algumas diferenças, como, por exemplo, serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são prestados de forma majoritária por empresas públicas ou de economia mista estadual ou federal no Brasil em decorrência da organização político-administrativa do país que, em determinado momento, “incentivou” a concessão desses tipos de serviço. Em Portugal, existe a preferência pelas opções de hierarquia (serviços municipais, municipalizados ou empresas municipais).

Após a identificação das formas de prestação de serviços, com base nos estudos realizados por Rodrigues (2009; 2012) e Lucca, Costa e Andruski (2020), foi possível classificá-las em três mecanismos clássicos de governança, nomeadamente, hierarquia, mercado e *networks*. O presente estudo acrescenta ainda o “mecanismo misto”, ou seja, quando se opta pela prestação de serviços de forma híbrida, combinando mais de um mecanismo “clássico”.

Tabela 1 - Formas de prestação adotadas nos serviços urbanos de infraestrutura

Forma de prestação do serviço	Mecanismo	Nº de respostas	%
Agente privado - por meio de concessão privada de serviços (curto prazo)	Mercado	62	23.05%
Serviços Municipais / Estrutura própria do município	Hierarquia	55	20.45%
Agente privado - por meio de concessão privada de serviços (longo prazo)	Mercado	38	14.13%
Empresa municipal	Hierarquia	25	9.29%
Autarquia municipal	Hierarquia	23	8.55%
Empresa de economia mista estadual ou federal	Mercado	21	7.81%
Mista	Mista	12	4.46%
Empresa municipal de economia mista / Sociedade Comercial Participada	Mercado	11	4.09%
Serviços municipalizados	Hierarquia	6	2.23%
Empresa intermunicipal	<i>Networks</i>	6	2.23%
Parceria público-privada	<i>Networks</i>	5	1.86%
Associação de municípios de fins específicos / Consórcio intermunicipal	<i>Networks</i>	2	0.74%
Empresa metropolitana	<i>Networks</i>	1	0.37%
Empresa pública estadual ou federal	Mercado	1	0.37%
Área metropolitana	<i>Networks</i>	1	0.37%
Fundação municipal	Hierarquia	0	0.00%
Fundação estadual ou federal	Mercado	0	0.00%
Autarquia estadual ou federal	Mercado	0	0.00%
Agente privado - em consequência de um processo de privatização do serviço	Mercado	0	0.00%
Comunidade intermunicipal	<i>Networks</i>	0	0.00%
Organizações sem fins lucrativos	<i>Networks</i>	0	0.00%
O serviço não é prestado	-	0	0.00%

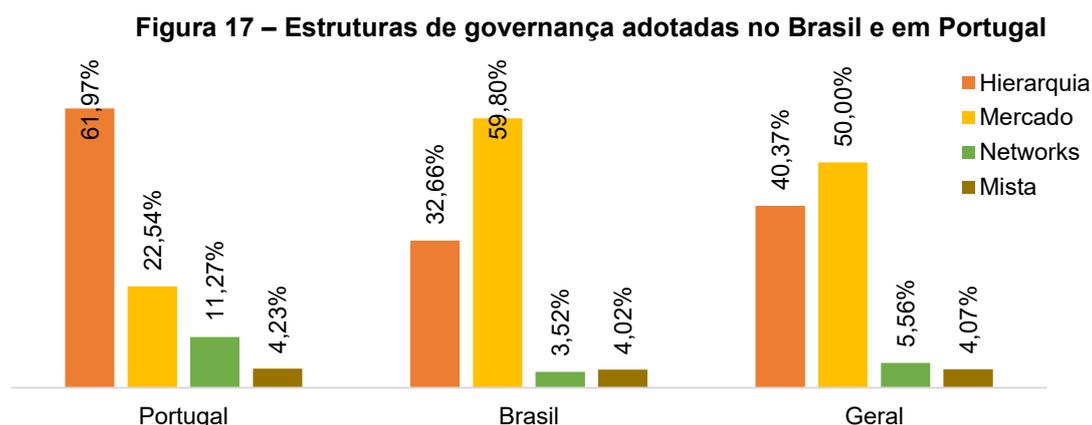
Fonte: Autoria própria.

No panorama geral, verificou-se que as opções de mercado superaram as demais, representando 50% das respostas, contra 40,37% das opções de hierarquia, 5,56% *networks* e 4,07% mista. Os serviços urbanos de infraestrutura, estudados nesta dissertação, foram agrupadas por Rodrigues (2009) como atividades que reúnem características de possibilidade de exclusão e rivalidade no consumo, em que a opção por mecanismos de mercado se mostrou superior às demais. De maneira geral, o presente estudo vai ao encontro dos resultados encontrados pelo autor.

Comparativamente, Brasil e Portugal diferem quanto às opções mais adotadas, pois verificou-se que as opções consideradas como de hierarquia estão mais

presentes em Portugal do que as de mercado (61,97% contra 32,66%) e, no Brasil, existe predomínio dos mecanismos de mercado em detrimento das hierarquias (59,80% contra 22,54%).

A opção por *networks* é superior, relativamente ao tamanho da amostra, em Portugal do que no Brasil (11,27% contra 3,52%). A comparação entre os dois países, quanto às estruturas de governança adotadas, pode ser observada na Figura 17.



Fonte: Autoria própria.

Quando os serviços são analisados separadamente, verifica-se que existe uma alternância entre os mecanismos escolhidos, além de diferenças entre os dois países. Os serviços de abastecimento de água, áreas verdes, coleta de resíduos, esgotamento sanitário, manutenção de imóveis públicos, transporte coletivo e vias públicas são prestados majoritariamente de forma hierárquica em Portugal, enquanto, no Brasil, opta-se pelo mercado.

Em Portugal, apenas o serviço de iluminação pública teve mais opções de mercado entre as respostas. Em ambos os países, o serviço de drenagem tem como maioria a forma hierárquica. Em Portugal, o mecanismo principal para o serviço de tratamento de resíduos sólidos urbanos são as *networks*. Já, no Brasil, são os de mercado. Os dados resumidos estão apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 - Diferenças entre os mecanismos de governança adotados no Brasil e em Portugal por tipo de serviço

Mecanismo Serviço	Hierarquia		Mercado		Networks		Mista	
	Portugal	Brasil	Portugal	Brasil	Portugal	Brasil	Portugal	Brasil
Abastecimento de água	75.00%	27.78%	0.00%	72.22%	25.00%	0.00%	0.00%	0.0%
Áreas verdes	50.00%	57.14%	37.50%	33.33%	0.00%	0.00%	12.50%	9.5%
Coleta de resíduos	75.00%	34.78%	25.00%	65.22%	0.00%	0.00%	0.00%	0.0%
Drenagem urbana	77.78%	64.71%	22.22%	23.53%	0.00%	0.00%	0.00%	11.8%
Esgotamento sanitário	75.00%	23.53%	0.00%	70.59%	25.00%	5.88%	0.00%	0.0%
Iluminação pública	33.33%	21.74%	66.67%	56.52%	0.00%	21.74%	0.00%	0.0%
Imóveis públicos	80.00%	42.86%	20.00%	50.00%	0.00%	0.00%	0.00%	7.1%
Tratamento de resíduos	25.00%	15.00%	0.00%	80.00%	62.50%	5.00%	12.50%	0.0%
Transporte coletivo	75.00%	12.50%	12.50%	87.50%	12.50%	0.00%	0.00%	0.0%
Vias públicas	63.64%	36.36%	27.27%	50.00%	0.00%	0.00%	9.09%	13.6%

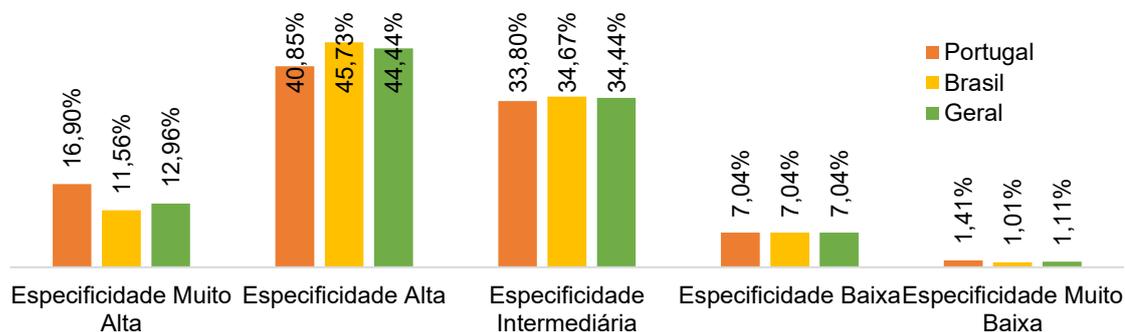
Fonte: Autoria própria.

5.1.3 Especificidade, mensuração e frequência

Os pilares da TCT, do ponto de vista econômico, foram avaliados nos questionários por três perguntas sobre a percepção de especificidade, mensuração e frequência dos serviços.

Inicialmente, quanto à especificidade, nota-se que não ocorreram diferenças significativas entre as respostas obtidas no Brasil e em Portugal, visto que os serviços urbanos de infraestrutura foram classificados como de “especificidade alta” e “muito alta” em mais de 50% das respostas, seguidos por “especificidade intermediária”. A Figura 18 apresenta os dados comparados, quanto à especificidade, para Portugal, Brasil e considerando os dois países de forma simultânea.

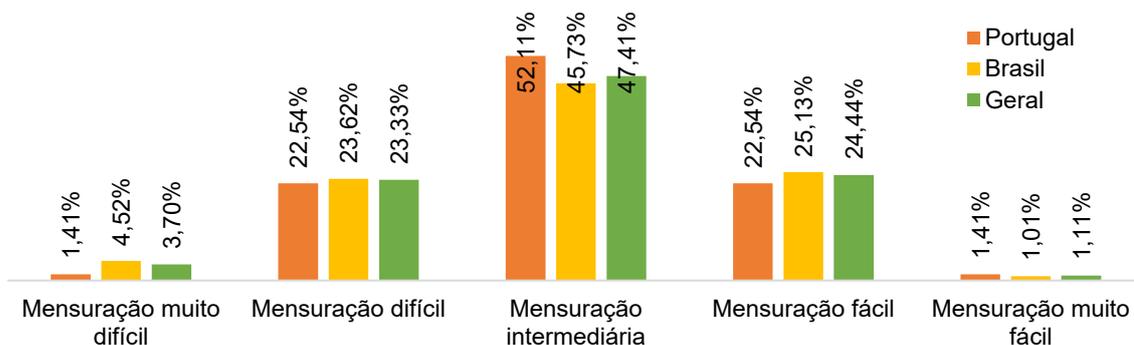
Figura 18 - Percepção sobre o grau de especificidade dos serviços



Fonte: Autoria própria.

Com relação à dificuldade de mensuração dos serviços, as respostas nos dois países, indicando que a mensuração seria “fácil” ou “difícil” foram bastante similares (quanto à escala adotada e quanto ao número de respostas) variando entre 22% e 25%. Na maioria das respostas, os serviços foram classificados como de “mensuração intermediária”, “mensuração difícil” e “fácil”. Já os extremos, classificados como de “mensuração muito difícil” ou “muito fácil”, receberam menos respostas em comparação com as demais. A Figura 19 apresenta os dados comparados, quanto à mensuração, para Portugal, Brasil e considerando os dois países de forma simultânea.

Figura 19 - Percepção sobre a dificuldade de mensuração dos serviços

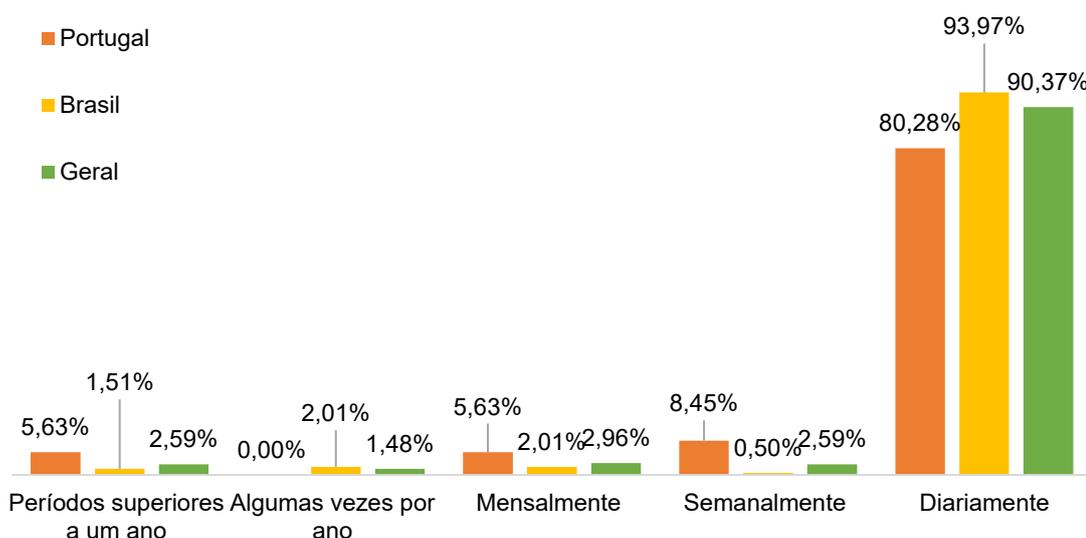


Fonte: Autoria própria

Os resultados contrariam os estudos de Campos-Alba *et al.* (2017) que indicaram que os serviços estudados tendem a ter baixa dificuldade de mensuração, uma vez que a tendência é de mensuração difícil. Justifica-se o resultado do presente estudo, pois, embora os questionários exemplificassem os conceitos de especificidade e mensuração, a existência do conhecimento subjetivo do respondente poderia interferir nas respostas obtidas, uma vez que agentes públicos tendem a maximizar os atributos relacionados às suas atribuições.

O terceiro parâmetro da TCT a ser questionado relaciona-se com a frequência da prestação dos serviços. Como o estudo engloba municípios de grande porte, em que o fator escala tende a ser preponderante, seria natural uma alta frequência na prestação dos serviços urbanos de infraestrutura. Essa suposição foi validada com as respostas obtidas. A Figura 20 apresenta que, tanto em Portugal (80,28%) quanto no Brasil (93,97%), a prestação é massivamente diária.

Figura 20 - Frequência da prestação dos serviços



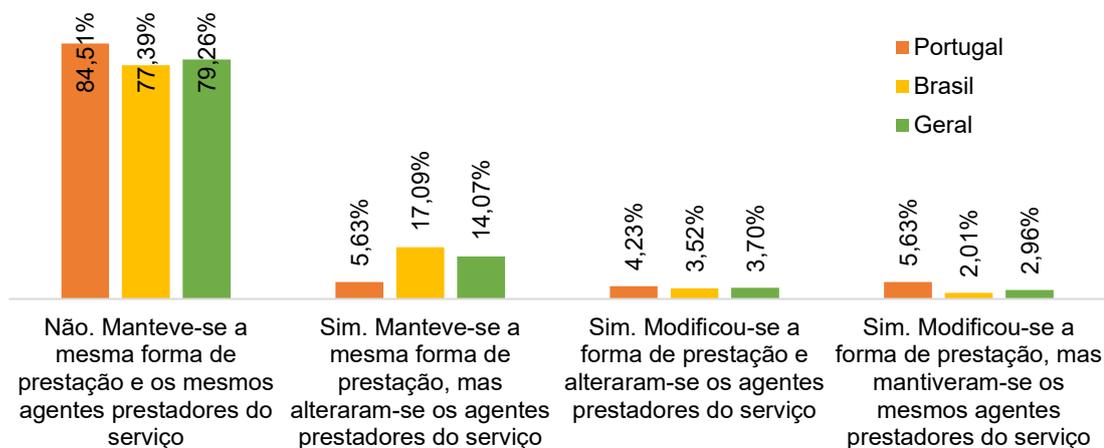
Fonte: Autoria própria.

5.1.4 Alteração nas formas de prestação de serviço

Os questionários aplicados buscaram identificar também a ocorrência de alterações nas formas de prestação de serviço após os processos eleitorais, a possibilidade de interesse futuro em alterar a forma de prestação e o momento em que as formas de prestação atuais foram adotadas.

Os ciclos eleitorais, no curto prazo, parecem não influenciar significativamente em modificações na forma de prestação dos serviços prestados. Tanto no Brasil (77,39%) quanto em Portugal (84,51%), a taxa de respostas, informando que não foram alterados nem a forma nem os agentes prestadores, superou amplamente as respostas que citavam algum tipo de mudança após os processos eleitorais, conforme observado na Figura 21.

Figura 21 - Mudanças na forma de prestação ou do agente prestador após o último processo eleitoral

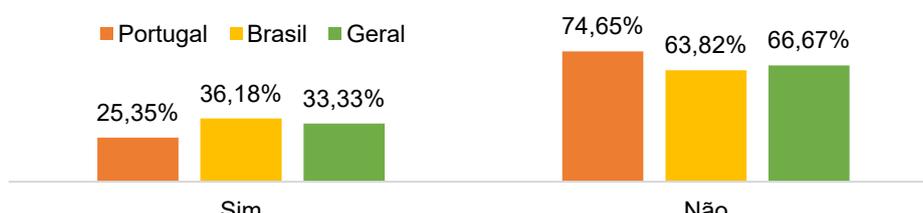


Fonte: Autoria própria.

Em análise à pergunta: “Após o último processo eleitoral houve mudanças na forma de prestação e/ou nos agentes prestadores do serviço?”, considerou-se o processo eleitoral anterior ao da resposta. Assim, no caso de Portugal, considera-se o processo eleitoral ocorrido em 2017 e, para o Brasil, como algumas respostas foram coletadas em 2020, considera-se o processo eleitoral de 2016 e, para as coletadas em 2021, o processo de 2020. Mudanças no curto prazo podem ser relativamente complexas no setor público devido aos entraves como questões legais e burocráticas.

Em 76,38% dos 72 municípios estudados, houve continuidade da força política (esquerda, direita e centro) após o último processo eleitoral, ou seja, era esperado que as mudanças não fossem significativas. Tal dado está alinhado com as respostas obtidas com outra pergunta realizada no questionário: “O município tem intenção de alterar a forma de prestação deste serviço?” O desejo de mudança é maior no Brasil (36,18%) do que em Portugal (25,35%), todavia a tendência, nos dois países, é manter os serviços prestados da forma atual, compatível, em tese, com a continuidade política verificada, conforme apresentado na Figura 22.

Figura 22 - Intenção em alterar a forma de prestação dos serviços, em %

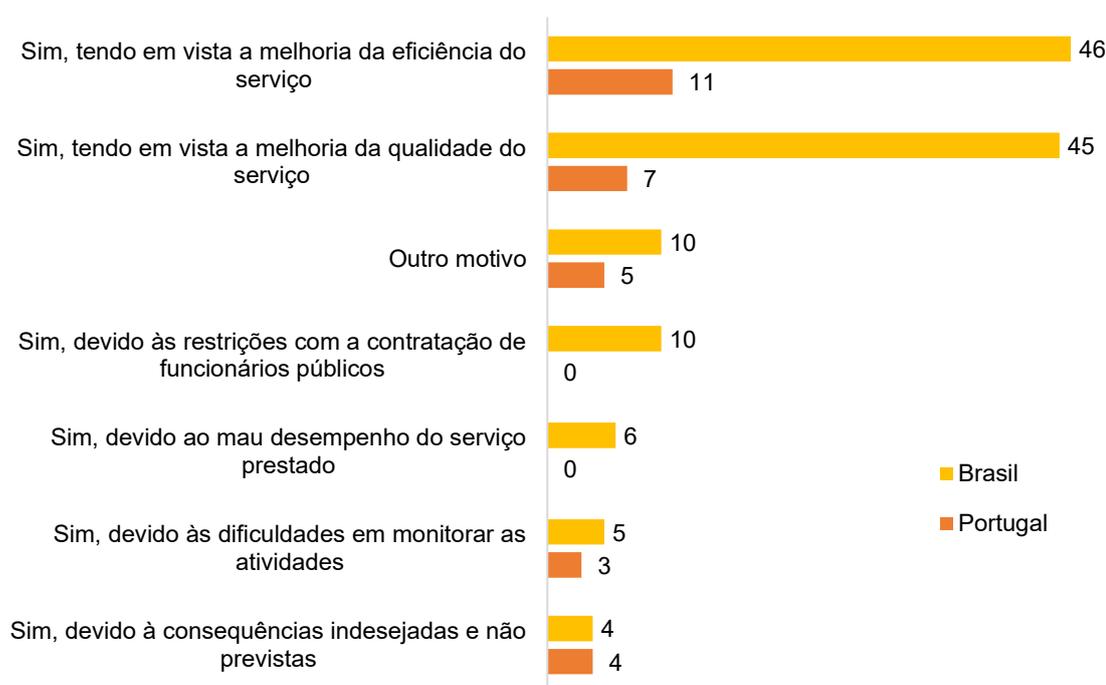


Fonte: Autoria própria.

Entre os respondentes que afirmaram que existe a intenção em alterar a forma de prestação dos serviços, foi identificado que a melhoria da eficiência e da qualidade do serviço foram as opções mais assinaladas, em termos de frequência absoluta, conforme pode ser verificado na Figura 23.

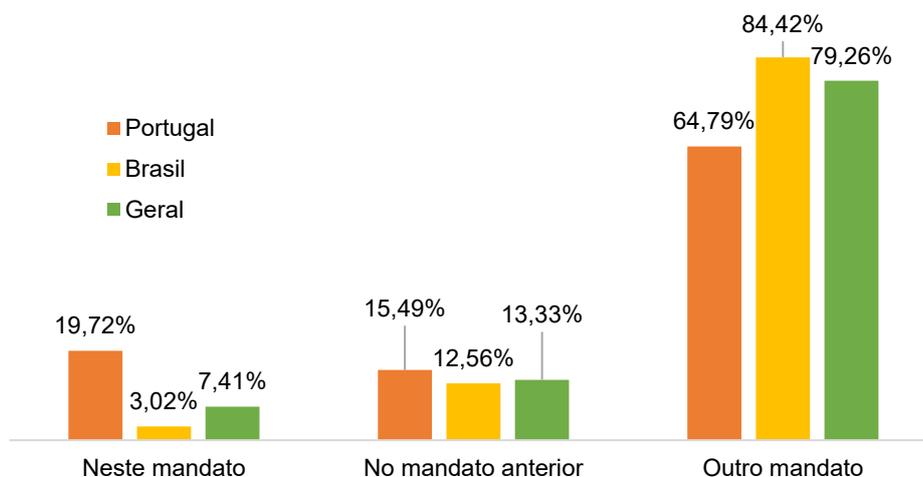
Destaca-se que a preocupação com restrições, no caso de contratação de funcionários públicos, foi assinalada por alguns respondentes do Brasil e por nenhum participante em Portugal. A contratação de funcionários públicos, no cenário brasileiro, pode se mostrar como uma barreira para adoção de opções de hierarquia para a prestação dos serviços públicos e, em tese, facilitar a adoção de mecanismos de mercado.

Figura 23 - Intenção em alterar a forma de prestação dos serviços, em números absolutos



Fonte: Autoria própria.

Outro dado coletado foi relativo ao mandato, no qual a forma de prestação do serviço foi adotada. Verifica-se, na Figura 24, que a maioria das respostas, tanto para Portugal (64,79%) quanto para o Brasil (84,42%), indica que a adoção ocorreu em “outros mandatos”. No caso do Brasil, como muitos questionários foram recolhidos no primeiro semestre de 2021, era esperado que a opção “Neste mandato” fosse pouco assinalada.

Figura 24 - Quando a forma de prestação do serviço foi adotada?

Fonte: Autoria própria.

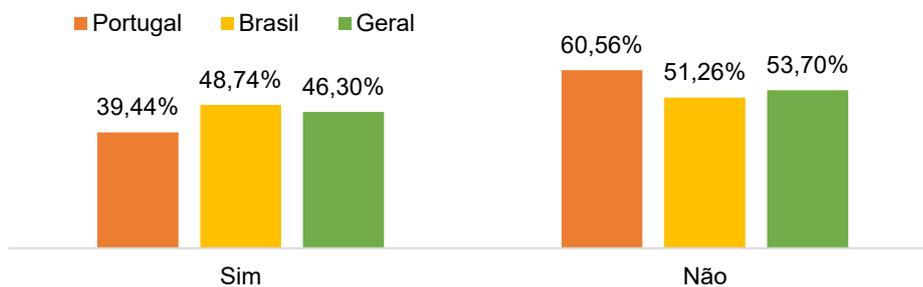
Além dos dados expostos, verificou-se que, das respostas indicando que a adoção ocorreu em “outros mandatos”, 58,69% afirmaram que ela ocorreu antes do ano 2000, 30,05% entre o ano 2000 e o início do mandato anterior e 11,27% não souberam informar. Aparentemente, a forma de prestação dos serviços urbanos de infraestrutura pode estar relacionada com as características destes e não com as forças políticas que se encontram no poder.

Estudo realizado por Ribeiro (2017), com os municípios portugueses, em continuidade aos estudos realizados por Rodrigues (2009), permitiram uma melhor avaliação dessas mudanças, pois eles analisaram um intervalo temporal superior. Nesse caso, foi identificado que as forças políticas parecem interferir no mecanismo de governança adotado, no entanto, no presente estudo esta observação não foi verificada.

5.1.5 Cobrança dos serviços

Com o objetivo de analisar a hipótese de que os serviços que podem ser cobrados diretamente do usuário tendem a ser externalizados, os respondentes foram questionados, nessa situação, com relação aos serviços urbanos de infraestrutura estudados. Ao analisar a amostra total, sem especificar os diferentes serviços, é possível verificar que, em Portugal, os serviços urbanos de infraestrutura possuem uma taxa de cobrança inferior ao Brasil, conforme demonstrado na Figura 25.

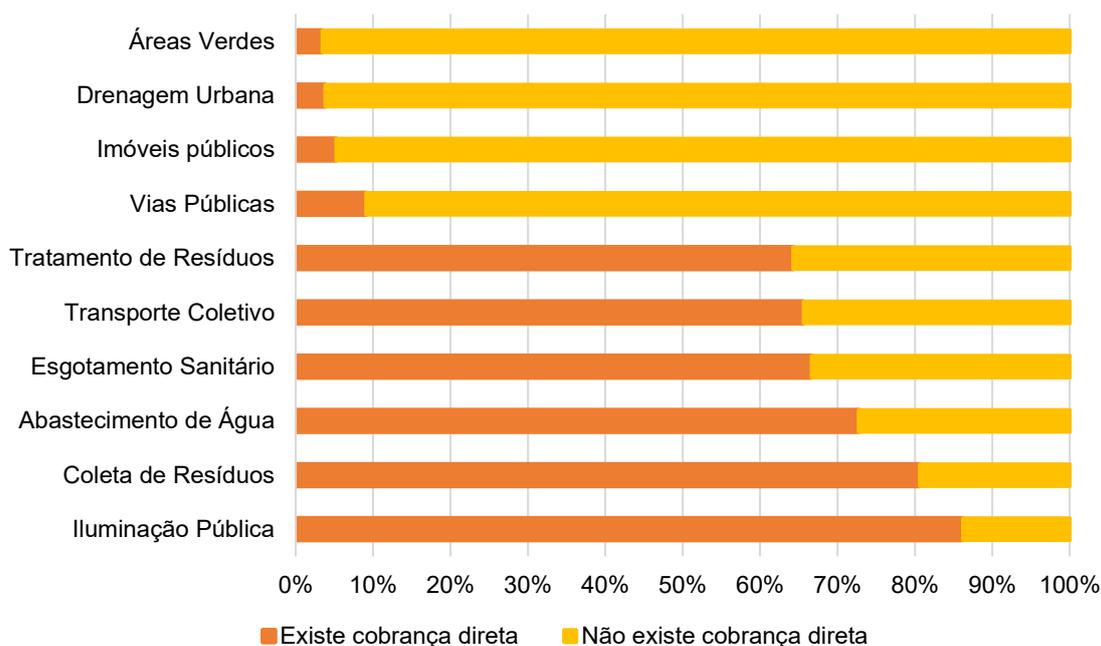
Figura 25 - O município cobra algum valor monetário específico para a prestação deste serviço?



Fonte: Autoria própria.

Especificamente para essa questão, se torna interessante analisar os serviços individualmente. A Figura 26 apresenta que alguns serviços tendem a ser cobrados diretamente da população, enquanto outros não. É o caso, por exemplo, de iluminação pública, coleta de resíduos, abastecimento de água, esgotamento sanitário, transporte coletivo e tratamento de resíduos, que tendem a ser cobrados da população, com tarifas diretas para sua prestação. Para os serviços de manutenção de áreas verdes, estruturas de drenagem, imóveis públicos e vias públicas, isso não acontece. Como essa situação ocorre de modo similar em Portugal e no Brasil, foi considerada, para a elaboração da Figura 26, a amostra total coletada de ambos os países.

Figura 26 - Cobrança direta por serviço prestado

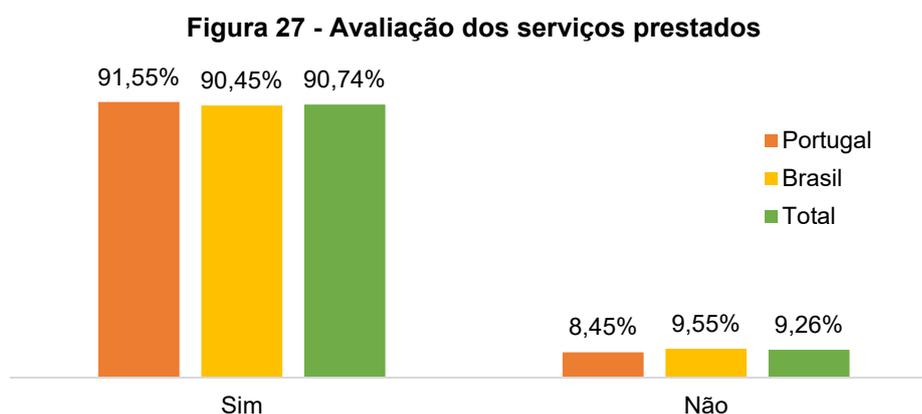


Fonte: Autoria própria.

5.1.6 Avaliação dos serviços

No questionário ICMA (2019), aplicado em diversos municípios dos Estados Unidos, perguntou-se aos entrevistados quanto a aplicação de técnicas de avaliação dos serviços prestados. No questionário aplicado em 2017, 75,4% dos respondentes informaram que não utilizavam nenhuma medida de avaliação.

Tendo como base o questionário citado, o presente estudo perguntou se os municípios de grande porte de Portugal e do Brasil avaliavam os serviços prestados e, em caso positivo, como era feita tal avaliação. As taxas de resposta, tanto de Portugal (91,55%) quanto do Brasil (90,45%), foram similares no sentido afirmativo, conforme demonstrado na Figura 27.

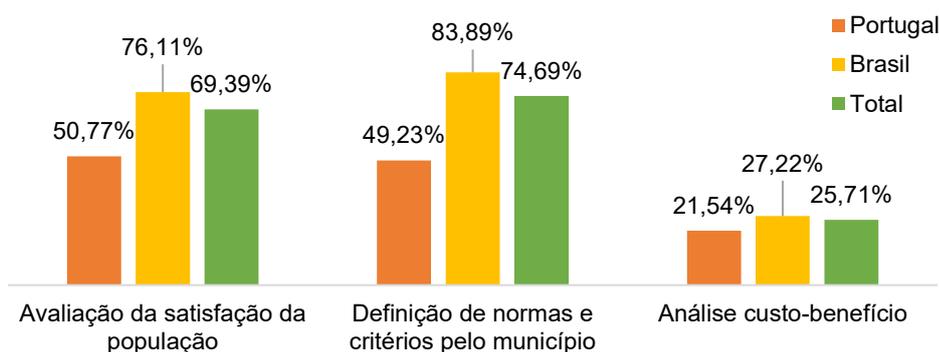


Fonte: Autoria própria.

Entre as respostas com afirmação de que os serviços eram avaliados, destacam-se a “avaliação de satisfação da população” como a opção mais utilizada em Portugal (50,77%) e a “definição de normas e critérios” pelo município no Brasil (83,89%). A soma das respostas apresentadas na Figura 28 é superior a 100%, uma vez que havia a possibilidade de assinalar mais de uma alternativa.

A existência de medidas de avaliação é importante para mensurar se a população está satisfeita com os serviços prestados ou se os níveis de qualidade exigidos estão sendo cumpridos. Diversos municípios contam com plataformas de contato pelas quais a população solicitar, reclamar ou elogiar os serviços prestados. A avaliação dos serviços pode também minimizar o oportunismo, definido por Williamson (1985), dos agentes internos ou externos (Silvestre, 2010).

Figura 28 – Critérios de avaliação dos serviços prestados



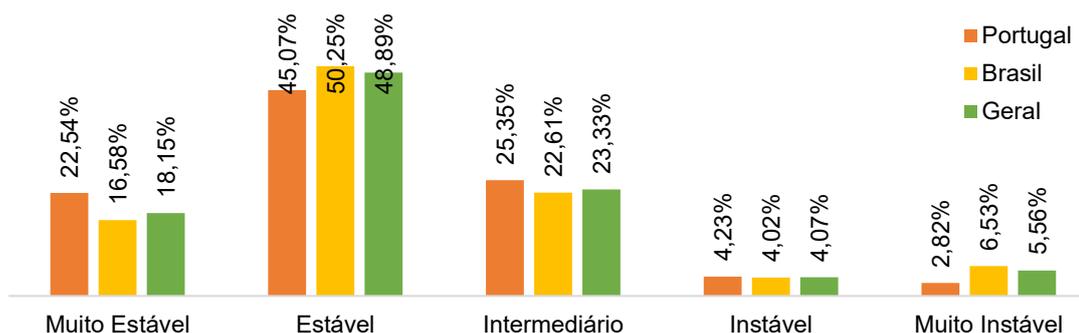
Fonte: Autoria própria.

5.1.7 Estabilidade administrativa e forças políticas que governam os municípios

Com o objetivo de avaliar se a estabilidade administrativa em relação ao comando dos serviços urbanos de infraestrutura pode influenciar nos mecanismos adotados pelos municípios, o questionário contemplou uma pergunta em que os respondentes se posicionaram quanto à percepção sobre esse fato, tendo em consideração o número de vezes que os titulares dos cargos de Direção (Superintendentes, Diretores ou cargos inferiores) foram substituídos dentro de um mesmo mandato.

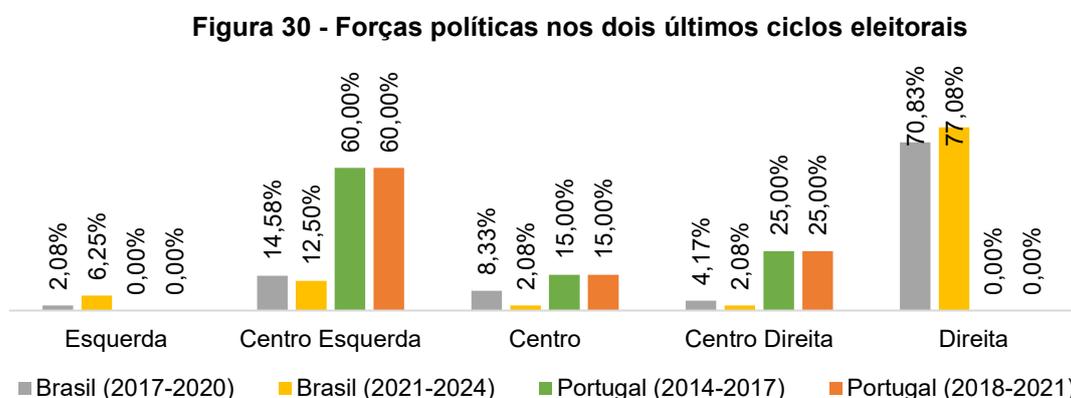
Para tanto, a opção "Muito instável" seria assinalada se, por acaso, ocorresse mais de uma alteração durante um mandato e a opção "Muito estável" se houvesse a manutenção no cargo por vários mandatos (quando o mesmo executivo é eleito por mandatos consecutivos). Brasil e Portugal apresentaram percepções similares, indicando estabilidade elevada dos cargos de direção dos serviços urbanos de infraestrutura. As somas das opções "Muito Estável" e "Estável" foram superiores a 65% nos dois países, conforme demonstrado na Figura 29.

Figura 29 - Percepção sobre a estabilidade administrativa



Fonte: Autoria própria.

Com a finalidade de avaliar também a estabilidade política dos municípios em, pelo menos, dois dos últimos ciclos eleitorais, foram coletados dados nos órgãos oficiais dos dois países, a fim de avaliar a variação das forças políticas. No caso de Portugal, os eleitos classificados como “independentes” foram enquadrados como de “centro”, classificação existente no Brasil. A Figura 30 apresenta baixa variação entre os ciclos eleitorais, com diferença que, no Brasil, partidos políticos de direita dominam o comando dos municípios de grande porte, enquanto, em Portugal, os partidos de centro esquerda são verificados com maior frequência, pelo menos, nos dois últimos ciclos eleitorais.



Fonte: Autoria própria.

5.2 A TCT em análise: teste e validação das Hipóteses

Após a caracterização da amostra, são apresentados, na Seção 4.2, os resultados e análise das hipóteses de investigação elaboradas.

5.2.1 Avaliação dos custos de transação econômicos

Os custos de transação econômicos são nomeadamente descritos, por meio da percepção da especificidade, da mensuração e da frequência da prestação do serviço, e desses atributos, derivaram as Hipóteses 1, 2 (2a e 2b) e 3.

H1: Serviços urbanos de infraestrutura considerados de alta especificidade são preferencialmente prestados de forma hierárquica;

H2: Serviços urbanos de infraestrutura com difícil mensuração são preferencialmente prestados de forma hierárquica;

H2a: A percepção de que os serviços urbanos de infraestrutura possuem difícil mensuração conduzem para uma prestação de forma hierárquica

H2b: Serviços que possuem parâmetros para avaliação, tendem a ser externalizados;

H3: Serviços urbanos de infraestrutura com alta frequência de prestação são preferencialmente prestados de forma hierárquica.

A Hipótese 1 buscava a análise da relação entre a especificidade do serviço e as estruturas de governança, com a aplicação do teste de qui-quadrado para verificar a relação entre as variáveis. Nesse caso, a hipótese nula (H_0) representa que não há associação entre os grupos, enquanto a hipótese alternativa (H_1) indica relação. O nível de significância adotado foi de 5% ($\alpha=0,05$).

Para a aplicação do teste de qui-quadrado, foram somadas as frequências de respostas “especificidade muito alta” com “especificidade alta” e “especificidade muito baixa” com “especificidade baixa”. Conforme Tabela 3, não é possível afirmar que há relação entre as variáveis nem para as amostras dos dois países, em separado, nem considerando os dois países como uma amostra única ($p\text{-value}>0,05$).

Tabela 3 – Teste de qui-quadrado para especificidade

Especificidade	Portugal	Brasil	Geral
p-value	0.327	0.225	0.085
df	6	6	6
χ^2	6.934	5.477	6.622

Fonte: Autoria própria.

De acordo com a TCT, era esperado que serviços com especificidade elevada fossem prioritariamente prestados de forma hierárquica. Rodrigues (2009) encontrou resultados similares, ao avaliar a especificidade com os mecanismos de governança. Em outras palavras, não foi possível afirmar estatisticamente, com o mesmo nível de significância deste estudo, a relação entre as variáveis.

Apesar do resultado obtido com o teste estatístico não paramétrico realizado, vale destacar que, tanto no Brasil quanto em Portugal, as respostas indicaram a percepção de que os serviços possuem especificidade elevada quando os dados são

transformados em uma escala de 1 a 5, em que, quanto mais próximo de 5, maior a especificidade (Tabela 4).

Apesar dessa constatação, em Portugal, 57,75% dos questionários indicaram o mecanismo de hierarquia para a prestação de serviços, considerando uma especificidade de “intermediária” a “muito alta”. Já, no Brasil, 53,27% das respostas indicaram o mecanismo de mercado para os mesmos níveis de especificidade.

Tabela 4 – Escala de observação para especificidade

Especificidade	Média	Desvio Padrão	Máximo	Mínimo
Grau de especificidade - Portugal	3.65	0.89	5.00	1.00
Grau de especificidade - Brasil	3.60	0.82	5.00	1.00
Grau de especificidade - Geral	3.61	0.84	5.00	1.00

Fonte: Autoria própria. A escala varia de 1 a 5, em que 1 indica especificidade muito baixa e 5, muito alta.

A Hipótese 2a vislumbrava a existência de relação direta entre a dificuldade de mensuração e a adoção de opções de hierarquia. A metodologia de avaliação também utilizou o teste de qui-quadrado para testar essa hipótese. Assim, a hipótese nula (H_0) representa que não há associação entre os grupos, enquanto a hipótese alternativa (H_1) indica relação. O nível de significância adotado foi de 5% ($\alpha=0,05$).

Nesse caso, para a aplicação do teste de qui-quadrado, foram somadas as frequências de respostas “mensuração muito difícil” com “mensuração difícil” e “mensuração muito fácil” com “mensuração fácil”. Conforme Tabela 5, não é possível afirmar que há relação entre as variáveis nem para as amostras dos dois países, em separado, nem considerando os dois países como uma amostra única ($p\text{-value}>0,05$).

Tabela 5 – Teste de qui-quadrado para a dificuldade de mensuração

Mensuração	Portugal	Brasil	Geral
p-value	0.589	0.917	0.534
df	6	6	6
X^2	4.652	1.744	1.111

Fonte: Autoria própria.

De acordo com a TCT, era esperado que serviços com elevada dificuldade de mensurar fossem prioritariamente prestados de forma hierárquica. Embora estatisticamente não seja possível afirmar, com 95% de confiança, a relação entre as

variáveis, tanto para o Brasil quanto para Portugal, as respostas indicaram dificuldade de mensuração elevada quando os dados são transformados em uma escala de 1 a 5, em que, quanto mais próximo de 5, maior a dificuldade de mensuração (Tabela 6).

Diante desse apontamento, observou-se que, em Portugal, 45,07% dos questionários indicaram o mecanismo de hierarquia para a prestação de serviços, considerando um grau de dificuldade de mensuração de “intermediário” a “muito difícil”, em sintonia com a hipótese. Já, no Brasil, 55,78% das respostas indicaram o mecanismo de mercado para os mesmos níveis de dificuldade de mensuração, em discordância com a hipótese.

Tabela 6 – Escala de Likert para dificuldade de mensuração

Especificidade	Média	Desvio Padrão	Máximo	Mínimo
Grau de mensuração – Portugal	3.00	0.75	5.00	1.00
Grau de mensuração - Brasil	3.06	0.84	5.00	1.00
Grau de mensuração - Geral	3.04	0.82	5.00	1.00

Fonte: Autoria própria. A escala varia de 1 a 5, em que 1 indica mensuração muito fácil e 5, muito difícil.

No seguimento da avaliação da mensuração, a Hipótese 2b supôs que a existência de parâmetros de avaliação dos serviços levaria a uma tendência em externalizar as atividades. Nesse caso, foram compostos dois grupos: internalizar (hierarquia) ou externalizar (mercados e *networks*) os serviços. Ainda, foram analisadas duas possibilidades: o serviço é avaliado ou o serviço não é avaliado.

Para essa análise, foram excluídas as respostas que continham a opções de prestação mista. A avaliação da hipótese foi realizada, por meio do teste de qui-quadrado, com nível de significância de 5%, em que a hipótese nula (H_0) representa que não há associação entre os grupos, enquanto a hipótese alternativa (H_1) indica relação.

De acordo com a Tabela 7, para o caso brasileiro, pode-se afirmar, com 95% de confiança, que há relação entre a avaliação dos serviços e a opção por externalizá-los. O mesmo não ocorre para Portugal.

Tabela 7 – Teste de qui-quadrado para a avaliação dos serviços

Avaliação	Portugal	Brasil	Geral
p-value	1.000	0.002	0.055
df	1	1	1
X ²	1.44E-31	4.996	3.662

Fonte: Autoria própria.

Com o resultado estatisticamente significativo para o Brasil, passa-se a analisar os dados da amostra. No caso brasileiro, 90,45% dos questionários retornaram com a informação de que os serviços eram avaliados (ver Figura 27, p. 86).

Entre os municípios que avaliam os serviços, majoritariamente existem definições de normas e critérios pelo município. Nesse caso, verifica-se uma contradição: embora os serviços apresentem “mensuração difícil”, existem normas e critérios para medi-los, então esses serviços passam a ser externalizados.

Para o Brasil, foi possível verificar que os serviços externalizados são os que mais possuem avaliação (62,83%), conforme apresentado na Tabela 8. Na mesma tabela, verifica-se que, em Portugal, ocorre o contrário, ou seja, os serviços prestados de forma interna (hierarquias) são mais avaliados proporcionalmente aos que são externalizados.

Essa relação acontece, possivelmente, pelas características das amostras: enquanto o Brasil apresenta a maior taxa de externalizações, Portugal opta, na maioria das vezes, por estruturas de hierarquia.

Tabela 8 – Relação entre avaliação dos serviços e forma de prestação de serviços

Forma de prestação	Brasil		Portugal	
	Internalizada	Externalizada	Internalizada	Externalizada
O serviço é avaliado	28.80%	62.83%	58.82%	32.35%
O serviço não é avaliado	5.24%	3.14%	5.88%	2.94%

Fonte: Autoria própria.

A Hipótese 3 estipulava que serviços prestados com maior frequência estariam relacionados com a prestação de serviços de forma hierárquica. Para testar a hipótese, utilizou-se o teste de qui-quadrado com nível de significância de 5%, em que a hipótese nula (H₀) representa que não há associação entre os grupos, enquanto a hipótese alternativa (H₁) indica relação. Essa hipótese resultou parcialmente diferente das hipóteses analisadas até o momento.

Como pode ser observado na Tabela 9, enquanto Portugal apresentou um valor igual a 0,034 ($p\text{-value} < \alpha = 0,05$), os dados para o Brasil resultaram em 0,167 ($p\text{-value} > \alpha = 0,05$). Portanto, é possível concluir, com uma probabilidade de erro de 5%, que as variáveis frequência e estruturas de governança são dependentes para Portugal, mas não para o Brasil.

Tabela 9 – Teste de qui-quadrado para a frequência de prestação dos serviços

Frequência	Portugal	Brasil	Geral
p-value	0.034	0.167	0.649
df	3	3	3
X ²	8.693	1.730	0.669

Fonte: Autoria própria.

O teste estatístico significativo permite explorar melhor os resultados obtidos. Para Portugal, os resultados foram divididos em duas classes: igual ou superior a três (indicando prestação diária a mensal dos serviços) e inferior a três (prestação algumas vezes por ano ou superiores a um ano). Esse raciocínio foi idêntico ao aplicado por Rodrigues (2009). A Tabela 10 detalha esses resultados. Verifica-se que, no caso português, há maior repetição de respostas para as estruturas de hierarquia com “alta frequência” de prestação dos serviços, validando a Hipótese 3 para Portugal.

Tabela 10 – Resultados obtidos para a frequência de prestação dos serviços em Portugal

Frequência	Hierarquia	Mercado	Networks	Mista
Alta	44	13	7	3
Baixa	0	3	1	0
Total	44	16	8	3

Fonte: Autoria própria.

No caso do Brasil, houve maior repetição de respostas também para a “alta frequência” de prestação dos serviços (117 ou 58,79% dos questionários respondidos), mas com relação às estruturas de mercado.

Com base nos dados apresentados para testar as Hipóteses 1, 2 (2a e 2b) e 3, verificou-se que não foi possível validá-las integralmente para ambos os países de forma estatística. No entanto, analisando-se as respostas obtidas, constatou-se que, no caso português, em que se utilizam prioritariamente estruturas de hierarquia para prestação dos serviços e que esses possuem “alta especificidade”, “difícil

mensuração” e “alta frequência”, as hipóteses condizem com os pilares da TCT, do ponto de vista econômico.

No caso brasileiro, ocorre o inverso, pois, apesar de os serviços também serem considerados de “alta especificidade”, “difícil mensuração” e prestados com “alta frequência”, há uma preferência pelas opções de mercado. Logo, a existência de avaliação dos serviços conduz à externalização deles. Não se verifica o mesmo no caso de Portugal.

5.2.2 Avaliação dos custos de transação políticos

Após análise dos custos de transação econômicos, passa-se para a avaliação das hipóteses estipuladas para os custos de transação políticos. Dessa maneira, serão testadas as relações de dados populacionais, endividamento dos municípios, ciclos políticos e cobrança dos serviços com as opções de estruturas de governança adotadas.

A Hipótese 4 vislumbrou que municípios de grande porte optam pela externalização dos serviços. Isso possivelmente ocorre em função da grande demanda e do vantajoso ganho de escala para a iniciativa privada, ou seja, haveria uma preferência, por exemplo, pelas estruturas de mercado.

H4: A existência de economias de escala para prestação de serviços urbanos de infraestrutura tende a favorecer a utilização de estruturas de mercado.

Para analisar essa hipótese, foram observadas as respostas obtidas. Os dados da amostra do Brasil validam a hipótese, uma vez que 59,08% dos municípios de grande porte do país optam pela prestação de serviços urbanos de infraestrutura pelo mecanismo de mercado (concessões a agentes privados no curto ou longo prazo, empresas públicas de economia mista ou privatizações) (ver Figura 17, p. 78).

Já para Portugal, verificou-se o contrário: 61,97% dos municípios de grande porte preferem a estrutura de hierarquia (estrutura interna, empresas municipais ou serviços municipalizados) para prestar os serviços.

A avaliação da Hipótese 5 ficou prejudicada, tendo em vista o fato de todos os municípios estudados possuírem densidade elevada, isto é, acima de 100 hab/km²

(IBGE, 2010). Nessa situação, procede-se à mesma análise realizada para a Hipótese 4. Em outros termos, ela é verificada para o Brasil, onde 62,60% dos serviços são externalizados (esse valor representa a soma das opções de mercado e *networks*), e não é verificada para Portugal, onde 61,97% dos serviços são prestados de forma interna (hierarquia).

A Hipótese 6, por meio das Hipóteses operacionais 6a e 6b, previam a relação entre finanças públicas e externalização das atividades, em que, quanto maior o endividamento do município ou gastos com pessoal, maior a tendência em optar por estruturas de mercado ou *networks*.

H6: Municípios com saúde financeira ruim tendem a externalizar suas atividades.

H6a: Municípios com endividamento elevado tendem a externalizar suas atividades.

H6b: Municípios com comprometimento elevado do orçamento com pessoal tendem a externalizar suas atividades.

Para o Brasil, no caso da análise da Hipótese 6a, foram utilizados os dados disponíveis no site do Tesouro Nacional (2021), por meio da capacidade de pagamento (CAPAG) dos municípios. Os índices utilizados variam entre A, B e C, em que A seria a melhor situação financeira e C, a pior, e dependem de três fatores: endividamento, poupança e liquidez. A hipótese relacionou internalização ou externalização (somatório de mercados e *networks*) dos serviços com as notas A, B e C.

Para testar a hipótese, utilizou-se o teste de qui-quadrado com nível de significância de 5%, em que a hipótese nula (H_0) representa que não há associação entre os grupos, enquanto a hipótese alternativa (H_1) indica relação. Como pode ser observado na Tabela 11, os dados do Brasil resultaram em 0,03 ($p\text{-value} < \alpha = 0,05$). Assim, é possível concluir, com uma probabilidade de erro de 5%, que as variáveis endividamento e estruturas de governança são dependentes para o Brasil.

Quando são analisados os dados do Brasil, verifica-se que a maioria das respostas resultam em externalização dos serviços (50,75%) quando os municípios possuem notas de Capacidade de Pagamento (CAPAG) iguais a B ou C, validando a Hipótese 6a no caso dos municípios brasileiros.

Tabela 11 – Teste de qui-quadrado para o endividamento dos municípios brasileiros

Frequência	Brasil
p-value	0.003
df	4
X ²	10.576

Fonte: Autoria própria.

No caso de Portugal, não foi verificado um índice similar ao CAPAG e, para avaliar a relação da opção de externalização ou internalização das atividades com o nível de endividamento dos municípios, foram considerados os dados fornecidos pelo Portal PORDATA (2021), relacionados à dívida total autárquica¹, com o limite de endividamento². A base de dados utilizada considera o ano de 2018; nesse caso, apenas um município apresentou dívida total superior ao limite de endividamento. Coincidentemente, esse município não enviou nenhum questionário para este estudo.

Diante desses dados, é possível constatar que os municípios portugueses de grande porte não apresentam endividamento excessivo e que os dados coletados, apontando uma preferência pelas opções de internalização (61,97%), corroboram para a validação da Hipótese 6a, também para o caso português.

A Hipótese 6b buscou avaliar se o gasto com funcionários interfere na opção pela prestação dos serviços. Nessa situação, para os municípios brasileiros, foram observados os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os 48 municípios brasileiros de grande porte gastam, em média, 42,53% (desvio padrão = 5,68%) da receita corrente líquida (RCL) com o funcionalismo. O limite máximo para tais gastos é de 50% da RCL.

Da amostra, apenas três municípios ultrapassaram esse valor, então, de modo geral, o nível de gastos está abaixo dos limites. Como, no caso do Brasil, as externalizações representaram 62,60% das respostas, não é possível afirmar que a hipótese é totalmente válida.

¹ Corresponde à dívida total de operações orçamentais do município. Engloba os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras e os débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais. Para efeitos de apuramento do montante da dívida total relevante para o limite de cada município, são ainda incluídas as dívidas das entidades do universo local que relevam para este efeito nos termos previstos na lei. Excepciona-se do apuramento da dívida total, as operações não orçamentais, a contribuição para o FAM e as exceções consagradas nas leis do orçamento do estado. (metainformação – DGAL)

² Considera-se o limite de endividamento autárquico como a capacidade de uma autarquia para se endividar sem cair em incumprimento.

Nessa circunstância, também deve ser considerado o fato de que os dados de gastos com pessoal foram coletados em 2021, enquanto as opções pelas formas de prestação de serviços no Brasil foram adotadas, de acordo com 84,42% das respostas, em outros mandatos (ver Figura 24, p. 84). Portanto, a solicitação “confortável”, verificada atualmente em relação aos gastos com o funcionalismo, pode ser um reflexo de ações adotadas no passado.

Portugal não apresenta legislação específica, com faixas de limites de gastos com o funcionalismo, então, com base nos dados do Portal PORDATA, foram relacionados os gastos com funcionários e a receita corrente líquida, com a finalidade de replicar a análise realizada com esteio na LRF brasileira.

A partir dessa análise, os 24 municípios de grande porte portugueses apresentaram média de gastos com funcionários públicos igual a 16,48% (desvio padrão = 2,65%) da RCL (Dados de 2019). Observa-se que os gastos são ainda menores em Portugal quando comparados com o Brasil, o que não impediu a utilização de estruturas hierárquicas.

A Hipótese 7 relacionou os serviços urbanos de infraestrutura com os ciclos eleitorais:

H7: As estruturas de governança dos serviços urbanos de infraestrutura tendem a não sofrer alterações no mecanismo de governança com os ciclos eleitorais.

Assim, foram relacionados dois grupos: época em que a forma de prestação foi adotada e se houve alteração ou não. Para testar a hipótese, utilizou-se o teste de qui-quadrado, com nível de significância de 5%, em que a hipótese nula (H_0) representa que não há associação entre os grupos, enquanto a hipótese alternativa (H_1) indica relação.

A partir dos resultados, é possível concluir, com uma probabilidade de erro de 5%, que as variáveis são dependentes tanto para Portugal ($p\text{-value}=0,09 < \alpha=0,05$) quanto para o Brasil ($p\text{-value}=0,000 < \alpha = 0,05$), conforme apresentado na Tabela 12.

Tabela 12 – Teste de qui-quadrado para a adoção da forma de prestação do serviço

Frequência	Portugal	Brasil	Geral
p-value	0,009	0,000	0,003
df	6	6	6
X ²	17,011	26,136	19,650

Fonte: Autoria própria.

A hipótese se confirma quando se analisa em que época os serviços foram adotados, conforme apresentado na Figura 24 (p. 84). A maioria das respostas, tanto em Portugal (64,79%) quanto no Brasil (84,42%), demonstrou que a forma de prestação foi adotada em outros mandatos e, desses, 58,69% foram anteriores ao ano 2000.

A Tabela 13 revela que, em Portugal, a maior parcela das formas de prestação de serviços adotadas no atual mandato é a de estruturas de hierarquia, com 15,49% das respostas. No Brasil, provavelmente devido à maioria das respostas terem sido coletadas nos primeiros meses do mandato atual, houve poucas respostas com tal opção.

Destaca-se que as opções por *networks*, representadas geralmente quando vários municípios se agrupam para prestar o serviço, não têm se mostrado uma tendência, pelo menos entre os municípios de grande porte, como uma opção adotada recentemente em Portugal e no Brasil, remetendo novamente ao fator de escala de mercado que esses municípios possuem.

Tabela 13 – Período de adoção da forma de prestação por mecanismo de governança

	Hierarquia		Mercado		Networks		Mista	
	Portugal	Brasil	Portugal	Brasil	Portugal	Brasil	Portugal	Brasil
Neste mandato	15.49%	2.01%	2.82%	1.01%	1.41%	0.00%	0.00%	0.00%
No mandato anterior	4.23%	3.02%	8.45%	6.53%	0.00%	2.51%	2.82%	0.50%
Outro mandato	42.25%	27.64%	11.27%	52.26%	9.86%	1.01%	1.41%	3.52%

Fonte: Autoria própria.

A hipótese de que os ciclos eleitorais não se mostram como fatores influenciadores na adoção de determinada hipótese é reforçada pelo dado, já citado, de que tanto em Portugal quanto no Brasil existe uma tendência de não intenção em alterar a forma de prestação atual (ver Figura 22, p. 83).

Conforme detalhado na Tabela 14, embora seja uma parcela menor, quando demonstrada a intenção em alterar a forma de prestação, a maior taxa de respostas em Portugal (15,49%) indica alteração no mecanismo de hierarquia e, no Brasil (20,10%), no mecanismo de mercado. Hierarquia e mercado são os mecanismos mais adotados em Portugal e no Brasil, respectivamente.

Tabela 14 – Intenção de alterar a forma de prestação por mecanismo de governança

Intenção em alterar	Hierarquia		Mercado		Networks		Mista	
	Portugal	Brasil	Portugal	Brasil	Portugal	Brasil	Portugal	Brasil
Sim	15.49%	14.57%	8.45%	20.10%	0.00%	0.50%	1.41%	1.01%
Não	46.48%	18.09%	14.08%	39.70%	11.27%	3.02%	2.82%	3.02%

Fonte: Autoria própria.

A alternância da política não parece ser um fator decisivo quanto à intenção de alterar a forma de prestação dos serviços urbanos de infraestruturas, uma vez que entre os municípios que tiveram mudança de força política entre o mandato anterior e o atual, tanto no Brasil quanto em Portugal, cerca de 2/3 dos respondentes afirmaram não possuir interesse em mudar a forma como o serviço é prestado.

A Hipótese 8 avaliou a estabilidade administrativa, onde:

H8: Uma elevada estabilidade administrativa conduz os municípios a internalizarem a prestação dos serviços urbanos de infraestrutura.

Rodrigues (2009), verificou se esse fator poderia influenciar na adoção dos mecanismos de governança e concluiu que uma elevada estabilidade administrativa, no caso de municípios portugueses, conduzia a uma diminuição do interesse em recorrer ao mecanismo de mercado.

Para testar a hipótese, utilizou-se o teste de qui-quadrado, com nível de significância de 5%, em que a hipótese nula (H_0) representa que não há associação entre os grupos, enquanto a hipótese alternativa (H_1) indica relação. Para o teste, foram somadas as respostas obtidas nos mecanismos de mercado e *networks*, uma vez que ambas representam externalizações das atividades e apenas a hierarquia seria um mecanismo interno.

Verifica-se, após análise dos dados apresentados na Tabela 15, que não é possível concluir que as variáveis estabilidade administrativa e internalização/externalização dos serviços estão associadas ($p\text{-value} > \alpha = 0,05$).

Tabela 15 – Teste de qui-quadrado para avaliação da estabilidade administrativa

Estabilidade	Portugal	Brasil	Geral
p-value	0,503	0,677	0,5745
df	4	4	4
χ^2	3,3401	2,3218	2,9011

Fonte: Autoria própria.

Os dados coletados, tanto em Portugal (3,80) quanto no Brasil (3,66), indicam uma estabilidade alta dos cargos de direção dos serviços urbanos de infraestrutura, em uma escala de 1 a 5, em que 1 representa alta instabilidade e 5, alta estabilidade. Assim, verifica-se uma situação oposta nos dois países: em Portugal, a maioria dos entrevistados avaliou que a estabilidade ocorre com opções de internalização dos serviços (43,67%), enquanto no Brasil (42,71%) isso ocorre com a externalização.

Embora não seja possível afirmar com 95% de confiança, os resultados para Portugal tendem a ser compatíveis com a Hipótese 8 e com o estudo de Rodrigues (2009). Já para o Brasil, verifica-se o contrário.

A Hipótese 9 avaliou a relação entre cobrança e estrutura de governança para prestação do serviço, estipulando que os serviços que podem ser cobrados diretamente da população tendem a ser externalizados.

H9: Os serviços que podem ser cobrados diretamente da população tendem a ser externalizados.

Para testar a hipótese, utilizou-se o teste de qui-quadrado, com nível de significância de 5%, em que a hipótese nula (H_0) representa que não há associação entre os grupos, enquanto a hipótese alternativa (H_1) indica relação.

A Tabela 16 apresenta que é possível afirmar, com 95% de confiança, que os resultados obtidos para o Brasil são estatisticamente significativos ($p\text{-value}=0,014 < \alpha = 0,05$) e rejeita-se a hipótese nula, uma vez que há evidências que as variáveis estão associadas. O mesmo não ocorre para os resultados obtidos em Portugal ($p\text{-value} = 0,712 > \alpha = 0,05$).

Tabela 16 – Teste de qui-quadrado para avaliação da cobrança direta dos serviços

Estabilidade	Portugal	Brasil	Geral
p-value	0,712	0,014	0,038
df	2	2	2
X ²	0,6795	8,535	6,561

Fonte: Autoria própria.

Com a evidência estatística, os dados podem ser analisados com maior segurança. Do total de respostas obtidas para o Brasil, entre os serviços externalizados (opções de mercado ou *networks*), 55,56% deles são cobrados diretamente da população. Com relação às respostas apontadas como internalização (opções de hierarquia), 60% dos serviços não são cobrados. Com base nessa afirmação, é interessante ainda analisar os dados específicos para cada serviço.

Conforme apresentando no Quadro 5, ratifica-se a Hipótese 9 para o Brasil, pois pode ser verificado que serviços como abastecimento de água, coleta de resíduos sólidos, esgotamento sanitário, iluminação pública, tratamento de resíduos e transporte coletivo são passíveis de cobrança direta por meio de tarifas, utilizando-se de concessões de longo prazo (públicas ou privadas). Já para os serviços de manutenção de vias públicas e imóveis públicos, que possuem o mecanismo de mercado como o mais mencionado, não se opta pela cobrança direta. Justifica-se tal resultado porque esses serviços são contratados, em sua maioria, por agentes privados, por meio de contratos de curto prazo (terceirizações), ou seja, embora sejam externalizados, continuam sob responsabilidade do município.

Quadro 6 – Relação do mecanismo mais adotado com a cobrança direta do serviço - Brasil

Serviço	Mecanismo mais adotado	Cobrança direta
Abastecimento de água	Mercado	Sim
Áreas verdes	Hierarquia	Não
Coleta de resíduos	Mercado	Sim
Drenagem urbana	Hierarquia	Não
Esgotamento sanitário	Mercado	Sim
Iluminação pública	Mercado	Sim
Imóveis públicos	Mercado	Não
Tratamento de resíduos	Mercado	Sim
Transporte coletivo	Mercado	Sim
Vias públicas	Mercado	Não

Fonte: Autoria própria.

5.2.3. Resumo dos resultados obtidos para as hipóteses

A fim de sistematizar as respostas coletadas, esta seção apresenta, de forma sucinta, os resultados das hipóteses avaliadas, por meio do Quadro 6.

Quadro 7 – Resumo dos resultados das hipóteses

Hipótese	Item avaliado	Brasil	Portugal
Hipótese 1	Especificidade	Não validada estatisticamente	Não validada estatisticamente
Hipótese 2a	Mensuração	Não validada estatisticamente	Não validada estatisticamente
Hipótese 2b	Avaliação dos serviços	Validada estatisticamente. A existência de parâmetros de avaliação dos serviços condiz com a externalização dos serviços	Não validada estatisticamente
Hipótese 3	Frequência	Não validada estatisticamente	Validada estatisticamente. Serviços com alta frequência são prestados preferencialmente de forma hierárquica
Hipótese 4	Escala de mercado	Validada. Os municípios de grande porte brasileiros optam majoritariamente por estruturas de mercado	Não validada. Os municípios de grande porte portugueses optam majoritariamente por estruturas de hierarquia
Hipótese 5	Densidade demográfica	Validação prejudicada, no entanto, a observação apresenta que a elevada densidade dos municípios conduz à externalização dos serviços	Validação prejudicada, no entanto, a observação apresenta que a elevada densidade dos municípios não conduz à externalização dos serviços
Hipótese 6a	Endividamento / Saúde financeira	Validada. Os municípios com pior nota no CAPAG tendem a externalizar suas atividades	Validada a partir da observação da amostra. Os municípios de grande porte portugueses não apresentam endividamento além do limite e, portanto, condizem com a opção majoritária por estruturas de hierarquia
Hipótese 6b	Comprometimento dos gastos com pessoal	Não verificada. Os municípios de grande porte brasileiros estão dentro dos limites da LRF para gastos com pessoal	Os municípios de grande porte portugueses estão dentro dos limites da LRF brasileira para gastos com pessoal.
Hipótese 7	Alteração com ciclos eleitorais	Validada estatisticamente. Os ciclos eleitorais não alteram a forma de prestação dos serviços	Validada estatisticamente. Os ciclos eleitorais não alteram a forma de prestação dos serviços
Hipótese 8	Estabilidade administrativa	Não validada estatisticamente	Não validada estatisticamente, mas com tendência à validação da hipótese.
Hipótese 9	Cobrança direta	Validada estatisticamente. Os dados demonstram que os serviços com possibilidade de cobrança, de forma direta, do usuário tendem a ser externalizados	Não validada estatisticamente

Fonte: Autoria própria.

Verificou-se que, para os custos de transação econômicos, a existência de sistemas de avaliação dos serviços, na amostra do Brasil, demonstrou-se estaticamente significativa, em que a existência de avaliação se vincula com a externalização dos serviços.

Para os custos de transação políticos, o porte das cidades e a densidade demográfica elevada condizem com a tendência de externalização, no caso brasileiro, mas não no caso português.

A saúde financeira dos municípios se mostrou como outro fator para externalizar ou internalizar os serviços em ambos os países. Enquanto cidades brasileiras com saúde financeira pior tendem a externalizar suas atividades, em Portugal, os municípios, como não ultrapassam os limites de endividamento, tendem a se utilizar de estruturas hierárquicas, no entanto, a avaliação é prejudicada pois analisa um curto período, ou seja, seria interessante expandir o tempo de análise.

No caso dos gastos com pessoal, os municípios brasileiros têm respeitado os limites impostos pela LRF e, no caso português, utilizando o mesmo conceito da LRF brasileira, seguem no mesmo sentido.

Os ciclos eleitorais, como esperado, não são capazes de alterar as formas de prestação dos serviços urbanos de infraestrutura, considerando que estes têm uma natureza técnica, condizente com a hipótese apresentada. Não foi possível verificar estatisticamente a estabilidade administrativa como um fator a influenciar na tomada de decisão das estruturas de governança. A cobrança direta dos serviços, no caso brasileiro, conduz à externalização dos serviços; já no caso português, não foi possível obter com segurança essa mesma afirmação.

CONCLUSÕES

O presente estudo teve como objetivo principal construir um panorama das opções de prestação de serviços urbanos de infraestruturas nos municípios de grande porte brasileiros e portugueses e verificar se a TCT justificava a organização de tais serviços.

Para atender ao objetivo principal, foram elencados alguns objetivos específicos. O primeiro deles era identificar quais as opções disponíveis aos municípios para prestarem seus serviços. Para esse objetivo, foram fundamentais os estudos de Rodrigues (2009) e Lucca, Costa e Guimarães (2020). A partir deles, foi possível verificar que os municípios portugueses e brasileiros possuem semelhanças e diferenças entre as formas de prestação, mas que, ainda assim, todas podem ser enquadradas nas três estruturas de governança previamente conhecidas: hierarquias, mercados e *networks*.

Destaca-se ainda que uma possibilidade não esperada inicialmente foi encontrada a partir das respostas recolhidas, se tratando da prestação de serviço por mais de duas estruturas de governança simultâneas, enquadradas, neste estudo, como “mista”. Tal opção parece ser adotada como forma transitória entre uma estrutura e outra ou mesmo como um complemento entre elas.

Outro objetivo era estabelecer uma comparação entre os dois países. Com base nas respostas obtidas e a partir dos questionários recolhidos nos municípios, restou demonstrado que existe uma diferença primordial entre Portugal e Brasil: enquanto, no primeiro, optam-se preferencialmente pelas estruturas de hierarquia para a prestação dos serviços estudados, conforme já identificado por Rodrigues (2009), no segundo existe a preferência por estruturas de mercado, seja por concessões de longo prazo ou por contratação de agentes privados no curto prazo.

Apesar da diferença entre as estruturas preponderantes nos dois países, as demais respostas dos questionários foram similares, as quais relevaram i) alta especificidade dos serviços; ii) difícil mensuração; iii) alta frequência na prestação; iv) pouca intenção em alterar as formas de prestação atuais; v) baixa alteração das formas atuais de prestação dos serviços entre os ciclos eleitorais com adoção dessas formas majoritariamente em outros mandatos; vi) alta estabilidade administrativa dos cargos de direção; e vii) a existência de avaliação dos serviços prestados.

A TCT foi escolhida como lente teórica para avaliar objetivamente as razões para as escolhas das formas de prestação de serviços urbanos de infraestruturas nos municípios estudados. O terceiro objetivo específico, relacionado a critérios, do ponto de vista econômico da TCT, demonstrou que não foi possível avaliar com segurança todas as hipóteses elencadas, com exceção da hipótese que relacionou a existência de formas de avaliação dos serviços com a externalização dos serviços para o caso do Brasil.

Para Portugal, especificidade e mensuração tiveram resultados que não foram estatisticamente significativos, ao contrário da frequência com que os serviços são prestados. Assim, foi possível verificar, a partir dos dados recolhidos, que eles condizem com as hipóteses se for considerado que, no país, a estrutura hierárquica é preponderante e as respostas revelam que os serviços possuem alta especificidade, difícil mensuração e alta frequência. Embora esses atributos também tenham sido verificados no Brasil, a estrutura preponderante nesse país é a de mercado, conforme já citado.

Os dois últimos objetivos específicos estavam relacionados à vertente política da TCT. Para avaliá-los, foram inseridos outros parâmetros já estudados por diversos autores, tais como: porte dos municípios, densidade demográfica, força política no poder, cobrança pelos serviços, grau de endividamento e gastos com funcionários.

Ademais, foi possível avaliar alguns atributos que podem conduzir às escolhas dos municípios, no entanto foram verificadas divergências e semelhanças entre Portugal e Brasil no momento de validação das hipóteses. A cobrança direta de serviços se mostrou um fator determinante para externalizar as atividades no Brasil, mas não em Portugal. A estabilidade administrativa não se mostrou um fator a ser considerado na forma pela qual o serviço é prestado nos dois países.

Após a análise acerca do endividamento dos municípios, no caso brasileiro, concluiu-se que os municípios com saúde financeira em situação mais crítica tendem a externalizar as atividades, como esperado. No caso de Portugal, nenhum município que participou do estudo possui níveis de endividamento acima do limite permitido, o que condiz com as preferências, por internalizar as atividades.

Os gastos com pessoal, no geral, encontram-se dentro dos limites impostos pela LRF nos municípios brasileiros. Essa característica pode estar relacionada à tomada de decisão no passado pelos governos municipais, no sentido de externalizar

as atividades, como forma de conter o avanço desses gastos. Ainda, ressalta-se que a maioria das formas de prestação adotadas não foram implementadas recentemente.

Para Portugal, aplicaram-se os mesmos critérios da LRF brasileira como modo de avaliar se os gastos com pessoal poderiam interferir na forma de prestação adotada. Os resultados demonstraram situações mais confortáveis que as verificadas no Brasil, novamente em harmonia com a adoção de estruturas de hierarquia.

Os ciclos políticos parecem não alterar, significativamente, as opções de prestação dos serviços urbanos de infraestrutura, conforme esperado. Tal afirmação é condizente com o fato de os serviços serem técnicos e menos propensos a alterações. Já, em relação ao porte dos municípios, era esperado que a opção por estruturas de mercado fosse preponderante, contudo, isso foi verificado apenas para o Brasil.

Portanto, ao encerrar este estudo, não se pode afirmar com segurança que os custos de transação econômicos são fatores determinantes na escolha das opções de prestação de serviços em ambos os países. Em contrapartida, é possível afirmar que a existência de avaliação de serviços conduz à externalização no Brasil e que a alta frequência direciona para a internalização em Portugal.

Por outro lado, alguns atributos da TCT, do ponto de vista político, podem ser verificados nos dois países, tais como o fato de o baixo endividamento conduzir à adoção de estruturas hierárquicas, bem como os ciclos políticos, nesse tipo de serviço, não alterarem as estruturas de governança. Finalmente, a cobrança direta de serviços se mostrou influente apenas no Brasil, direcionando as opções para as estruturas de mercado.

6.1. Contribuições do Estudo

A partir das explicações apresentadas, é possível observar algumas contribuições do estudo para os cenários dos dois países. Primeiramente, no caso português, verifica-se uma tendência em manter os resultados, já verificados por Rodrigues (2009) e Ribeiro (2017), em que a principal estrutura para prestar os serviços continua sendo a hierarquia.

No entanto, acrescenta-se ao estudo desses autores uma perspectiva não identificada anteriormente: a de que alguns municípios podem se utilizar de mais de

uma estrutura de governança para organizar a prestação dos serviços. A existência de dois mecanismos foi identificada, por Poulsen e Hansen (2016), como uma maneira de os governos controlarem o oportunismo de agentes privados.

Para o caso brasileiro, o estudo se mostra relevante, pois apresenta um cenário de tendências utilizadas para a prestação dos serviços urbanos de infraestrutura, algo não encontrado até o momento. A partir dessa conjuntura, verifica-se que o estudo pode ser utilizado como uma ferramenta para tomada de decisão dos gestores locais, no sentido de indicar as tendências utilizadas, com base nos municípios de grande porte, que possuem escala de mercado e elevada densidade populacional.

Após a análise dos resultados, demonstra-se que os governos municipais, no Brasil, estão direcionados a externalizar suas atividades para agentes privados ou ainda para concessões públicas, em nível estadual, o que não ocorre em Portugal, dadas as características políticas deste país.

No caso brasileiro, há uma preferência por externalizar os serviços devido, em tese, às burocracias intrínsecas ao setor público e às dificuldades de modernização dos governos frente às tecnologias que surgem para a prestação dos serviços estudados.

Assim, é mais conveniente aos governos recorrerem às estruturas de mercado, que podem apresentar vínculos não tão fortes quando comparados à construção de toda uma estrutura para prestar os serviços, estrutura esta que pode se tornar obsoleta com o tempo e com respostas menos efetivas às demandas da população. Na verdade, o caso brasileiro reflete uma tendência já enraizada na percepção da população: a de que o Estado deve concentrar suas forças em serviços de cunho social, transferindo para a iniciativa privada a manutenção das infraestruturas.

6.2. Limitações da Pesquisa

Após a conclusão da pesquisa, foi possível elencar algumas limitações impostas a ela. Primeiramente, embora o número de questionários recolhidos seja satisfatório, durante a coleta de dados, foram verificados problemas em relação à comunicação com os municípios estudados nos dois países.

Uma provável limitação foi o número de questionários, pois foram enviados dez a cada município, que pode ser considerado demasiado. Essa alternativa foi adotada, pois, durante o levantamento preliminar, não se verificou que apenas um único órgão era responsável por todos os serviços dentro dos municípios.

A organização interna de cada município dificulta o agrupamento para a elaboração de somente um questionário. Além disso, por se tratar de municípios com grandes dimensões, estes apresentam estruturas complexas, em que a própria comunicação interna da organização tende a ser mais complexa.

O contato telefônico direto com cada unidade se mostrou inexecutável, então optou-se pela LAI, no Brasil, ou correios eletrônicos dos vereadores municipais, em Portugal. No caso do Brasil, a existência da LAI foi uma importante ferramenta para ampliar o número de questionários recolhidos. Entretanto, muitos órgãos, dentro dos municípios, se recusaram a respondê-los, alegando que eles não se enquadravam nos requisitos de informação previstos pela lei.

Outra limitação do estudo se refere à ausência de análise de cada serviço, de maneira pormenorizada, embora todos se enquadrem como serviços urbanos de infraestrutura. Ainda, uma análise individual foi prejudicada pelo número de questionários recolhidos. Para realizar esse tipo de diagnóstico, seria necessário recolher, no mínimo, 42 questionários por serviço (considerando uma margem de erro de 10%), o que não foi possível. Com uma avaliação mais detalhada, contribuiria significativamente na identificação das diferenças e semelhanças entre os serviços.

Uma terceira limitação constatada ocorreu com relação às respostas recolhidas para avaliar os custos de transação econômicos, uma vez que elas foram baseadas unicamente na percepção dos respondentes. Embora tenha se tomado cuidado para ilustrar acerca do que se tratavam os conceitos de “especificidade” e “mensuração”, as respostas ficam dependentes do entendimento de quem as está respondendo.

Desse modo, considerando que as perguntas foram respondidas por agentes públicos, a tendência de maximização da importância de suas atribuições pode refletir em respostas que não condizem com a realidade. Uma alternativa seria a criação de parâmetros objetivos para avaliar esses conceitos, a fim de que sejam menos dependentes da percepção do respondente, menos subjetivas.

6.3. Linhas de Investigação Futuras

Como linhas de investigações futuras, sugere-se ampliar os parâmetros para avaliação da TCT, incluindo outros parâmetros sociais, tais como IDH e renda *per capita*.

Outra linha seria trabalhar com diferentes portes de municípios, que poderia conduzir a variações nos resultados obtidos. Vislumbra-se isso porque municípios de pequeno e médio portes poderiam, em tese, recorrer à cooperação com outros municípios de porte similar para criarem escala e prestarem os serviços.

No caso brasileiro, poder-se-ia ainda expandir o estudo para outros tipos de serviços públicos municipais, tal como estudaram Rodrigues (2009) e Ribeiro (2017).

REFERÊNCIAS

ABIKO, A. **Texto Técnico Serviços Públicos Urbanos**. São Paulo: [s.n.]. Disponível em: <http://www.pcc.usp.br/files/text/publications/TT_00010.pdf>. Acesso em: 3 out. 2019.

ALDAG, A. M.; WARNER, M. Cooperation, not cost savings: explaining duration of shared service agreements. **Local Government Studies**, v. 44, n. 3, p. 350–370, 4 maio 2018.

ALLERS, M. A.; DE GREEF, J. A. Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. **Local Government Studies**, v. 44, n. 1, 2018.

ANDREWS, R. et al. Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies. **Public Administration Review**, 2019.

ARAÚJO, A. H. DOS S.; SANTOS FILHO, J. E. DOS; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal : efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 739–759, 2015.

ARAÚJO, J. F. **O modelo de Agência como instrumento de reforma da Administração**. Forum 2000 – Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária. **Anais...Lisboa: 2000** Disponível em: <[http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3314/1/O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Adminis%5B1%5D..pdf](http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3314/1/O%20Modelo%20de%20Ag%C3%Aancia%20como%20Instrumento%20de%20Reforma%20da%20Adminis%5B1%5D..pdf)>

ARAÚJO, J. F. **A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade**. Seminário Internacional Luso -Galaico “A Reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso”. **Anais...Braga: 2004** Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3312/1/ConeferenicalGAP2004.pdf>>

ARAÚJO, J. F. **Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática**. CONFERÊNCIA DA UNED. **Anais...Coruña: 2007** Disponível em: <<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>>

ARIAS YURISCH, K.; GARRIDO-VERGARA, L. What Propels Municipal Governments to Collaborate? The Case of Thematic Environmental Association in Chile. **Lex localis - Journal of Local Self-Government**, v. 17, n. 1, p. 139–157, 20 jan. 2019.

AVEZEDO, D. A. DE. A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 238, p. 375–384, out. 2004.

BABA, H.; ASAMI, Y. Municipal population size and the benefits of inter-municipal cooperation: panel data evidence from Japan. **Local Government Studies**, 2019.

BEL, G.; FAGEDA, X. What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatisation? **Local Government Studies**, v. 43, n. 4, p. 503–511, 4 jul. 2017.

BEL, G.; FAGEDA, X.; MUR, M. Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis. **Local Government Studies**, v. 39, n. 3, p. 435–454, 2013.

BEL, G.; SEBÓ, M. **Does Inter-Municipal Cooperation Really Reduce Delivery Costs? An Empirical Evaluation of the Role of Scale Economies, Transaction Costs, and Governance Arrangements** *Urban Affairs Review* SAGE Publications Inc., , 2019.

BEL, G.; WARNER, M. Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 19, n. 2, p. 91–115, 2 abr. 2016.

BERTEI, R. M. **Desenvolvimento de um Sistema de Informação para o Gerenciamento de Redes de Infraestrutura Urbana**. Passo Fundo, Brasil: Universidade de Passo Fundo, 2013.

BLAESCHKE, F.; HAUG, P. Does intermunicipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater sector. **Local Government Studies**, v. 44, n. 1, p. 151–171, 2018.

BOVAIRD, T.; LOEFFLER, E. Emerging trends in public management and governance. **BBS Teaching and Research Review**, v. 5, n. 5, p. 1–9, 2001.

BROWN, T. L.; POTOSKI, M. Managing contract performance: A transaction costs approach. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 22, n. 2, p. 275–297, 2003.

BROWN, T. L.; POTOSKI, M. Transaction Cost and Contracting: The Practitioner Perspective. **Public Performance & Management Review**, v. 28, n. 3, p. 326–351, 2005.

BROWN, T. L.; POTOSKI, M.; VAN SLYKE, D. M. The impact of transaction costs on the use of mixed service delivery by local governments. **Journal of Strategic Contracting and Negotiation**, v. 1, n. 4, p. 239–267, 2015.

CAIADO, R. A. R. **O sentimento de insegurança e a sua interação com a criminalidade**. Lisboa, Portugal: Universidade Autónoma de Lisboa, 2013.

CAMPOS-ALBA, C. M. et al. Explanatory factors in the renewal of contracts for the privatisation of public services. **Journal of Strategic Contracting and Negotiation**, v. 3, n. 1, p. 3–19, 31 mar. 2017.

CARR, J. B.; LEROUX, K.; SHRESTHA, M. Institutional Ties, Transaction Costs, and External Service Production. **Urban Affairs Review**, v. 44, n. 3, p. 403–427, 7 jan. 2009.

CASULA, M. A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation. **Public Management Review**, 2019.

COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386–405, nov. 1937.

COASE, R. H. The New Institutional Economics. **AEA Papers and Proceedings**, v. 88, n. 2, p. 72–74, 1998.

CRUZ, N. F.; MARQUES, R. C. Viability of municipal companies in the provision of urban infrastructure services. **Local Government Studies**, v. 37, n. 1, p. 93–110, 2011.

CRUZ, N. F.; MARQUES, R. C. Mixed companies and local governance: No man can serve two masters. **Public Administration**, v. 90, n. 3, p. 737–758, 2012.

DAGDEVIREN, H.; ROBERTSON, S. A. A critical assessment of transaction cost theory and governance of public services with special reference to water and sanitation. **Cambridge Journal of Economics**, v. 40, n. 6, p. 1707–1724, 1 nov. 2016.

DEMPSEY, N.; BURTON, M.; SELIN, J. Contracting out parks and roads maintenance in England. **International Journal of Public Sector Management**, v. 29, n. 5, p. 441–456, 11 jul. 2016.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 549–559, nov. 2000.

DIAS, R. **Gestão pública : aspectos atuais e perspectivas para atualização**. São Paulo: Atlas, 2017.

DIXIT, A. Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries. **Economics and Politics**, v. 15, n. 2, p. 107–133, 2003.

DREW, J.; MCQUESTIN, D.; DOLLERY, B. E. Good to share? The pecuniary implications of moving to shared service production for local government services. **Public Administration**, v. 97, n. 1, p. 132–146, 1 mar. 2019.

ECKERSLEY, P.; FERRY, L. Public service outsourcing: the implications of ‘known unknowns’ and ‘unknown unknowns’ for accountability and policy-making. **Public Money & Management**, v. 40, n. 1, p. 72–80, 2 jan. 2020.

FEIOCK, R. C. Rational Choice and Regional Governance. **Journal of Urban Affairs**, v. 29, n. 1, p. 47–63, 2 fev. 2007.

FERNANDES, A. L. et al. **Estudo de Viabilidade Municipal**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2017/1/pdf/00308470.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2019.

FERNANDES, M. L. **Proposta de um modelo de avaliação do desempenho da gestão de energia em Instituições de Ensino Superior (IES)**. Pato Branco, Brasil: Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2017.

FERREIRA, W. DE C. S. **Competência municipal para legislar sobre o meio ambiente: o interesse local como parâmetro à competência legislativa dos municípios**. Belo Horizonte, Brasil: Escola Superior Dom Helder Câmara, 2018.

FERRY, L. et al. New development: Corporatization of local authorities in England in the wake of austerity 2010–2016. **Public Money and Management**, v. 38, n. 6, p.

477–480, 19 set. 2018.

FOGED, S. K. The Relationship Between Population Size and Contracting Out Public Services. **Urban Affairs Review**, v. 52, n. 3, p. 348–390, 5 maio 2016.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom**. 2nd. ed. London: The University of Chicago, 1962.

GENOSO, G. Princípio Da Continuidade Do Serviço Público. p. 148, 2011.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GIACOMINI, D.; SANCINO, A.; SIMONETTO, A. The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities. **International Journal of Public Sector Management**, v. 31, n. 3, p. 331–346, 9 abr. 2018.

HALL, D.; LOBINA, E.; TERHORST, P. Re-municipalisation in the early twenty-first century: Water in France and energy in Germany. **International Review of Applied Economics**, v. 27, n. 2, p. 193–214, 2013.

HALMER, S.; HAUENSCHILD, B. **Remunicipalisation of public services in the EU**. Vienna: [s.n.].

HAWKINS, C. V. Political incentives and transaction costs of collaboration among US cities for economic development. **Local Government Studies**, v. 43, n. 5, p. 752–775, 3 set. 2017.

HEFETZ, A.; WARNER, M. Contracting or public delivery? the importance of service, market, and management characteristics. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 2, p. 289–317, abr. 2012.

HEFETZ, A.; WARNER, M.; VIGODA-GADOT, E. Professional Management and Local Government Service Delivery: Strategic Decisions Across Alternative Markets. **Public Performance & Management Review**, v. 38, n. 2, p. 261–283, 20 dez. 2015.

HIGUERA-MOLINA, E. J. DE LA. et al. Dynamic-opportunistic behaviour in local

government contracting-out decisions during the electoral cycle. **Local Government Studies**, v. 45, n. 2, p. 175–195, 4 mar. 2019.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p. 3–19, mar. 1991.

HORN, M. J. **The Political Economy of Public Administration**. [s.l.: s.n.].

HUGHES, S.; PETERSON, J. Transforming municipal services to transform cities: Understanding the role and influence of the private sector. **Sustainability (Switzerland)**, v. 10, n. 1, 4 jan. 2018.

IBGE. **IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15771-evolucao-da-divisao-territorial-do-brasil.html?=&t=download>>. Acesso em: 26 out. 2019.

IBGE. **IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2010 <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=1&idnoticia=2501&t=ibge-lanca-mapa-densidade-demografica-2010&view=noticia>. Acesso em: 21 jul. 2021.

ICMA. **2017 Alternative Service Delivery Survey – Summary of Survey Results**. Washington, DC: ICMA, 2017.

INE. **Anuário Estatístico da Região Norte - 2018**. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P., 2018.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305–360, out. 1976.

JHA, M. K. et al. Maximizing Resource Effectiveness of Highway Infrastructure Maintenance Inspection and Scheduling for Efficient City Logistics Operations. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v. 39, p. 831–844, 2012.

JOHANSSON, T. A Critical Appraisal of the Current Use of Transaction Cost Explanations for Government Make-Or-Buy Choices: Towards a Contingent Theory

and Forms of Tests. **Public Management Review**, v. 17, n. 5, p. 661–678, 28 maio 2015.

JÚNIOR, A. Z. **A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O SERVIÇO PÚBLICO**. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/anexo/A LOISIO_ZIMMER_JR.doc](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/anexo/A_LOISIO_ZIMMER_JR.doc)>. Acesso em: 1 ago. 2020.

KAKARONTZAS, G. et al. A conceptual enterprise architecture framework for smart cities: A survey based approach. **ICE-B 2014 - Proceedings of the 11th International Conference on e-Business, Part of ICETE 2014 - 11th International Joint Conference on e-Business and Telecommunications**, p. 47–54, 2014.

KIM, Y. Can alternative service delivery save cities after the Great Recession? Barriers to privatisation and cooperation. **Local Government Studies**, v. 44, n. 1, p. 44–63, 2 jan. 2018.

KIM, Y.; WARNER, M. Pragmatic municipalism: local government service delivery after the great recession. **Public Administration**, v. 94, n. 3, p. 789–805, 1 set. 2016.

KWON, S. W.; LEE, I. W.; FEIOCK, R. C. Transaction cost politics and local service production. **International Review of Public Administration**, v. 14, n. 3, p. 37–52, 2010.

LAMOTHE, M.; LAMOTHE, S.; BELL, E. Understanding Local Service Delivery Arrangements: Are the ICMA ASD Data Reliable? **Public Administration Review**, v. 78, n. 4, p. 613–625, jul. 2018.

LANE, J.-E. **Public administration and Public Management**. 1^a ed. New York: Routledge, 2005.

LEVIN, J.; TADELIS, S. Contracting for Government Services: **the Journal of Industrial Economics**, v. LVIII, n. 3, p. 507–541, 2010.

LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. M. et al. Modeling Fiscal Stress and Contracting Out in Local Government: The Influence of Time, Financial Condition, and the Great Recession. **American Review of Public Administration**, v. 48, n. 6, p. 565–583, ago. 2018.

LUCCA, PAULO VITOR; COSTA, CLÁUDIA S.; GUIMARÃES, I. A. **The Role of Transaction Costs in the Delivering of Urban Infrastructure Services: An Overview of Brazilian and Portuguese Municipalities**. ECPR General Conference 2020. **Anais...ECPR**, 2020Disponível em: <<https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/55372>>

MAROVIC, I.; KNEZIC, S.; JAJAC, N. Decision support system to urban infrastructure maintenance management. **Organization, technology & management in construction : an international journal**, v. 1, n. 2, p. 72–79, 2009.

MARRA, N. C. Municipalism and the privatization of urban management: A study of the Metropolitan Region of Belo Horizonte. **Sociedade e Estado**, v. 35, n. 2, p. 359–380, 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOLDENÆS, T.; TORSTEINSEN, H. Re-politicisation as post-NPM response? Municipal companies in a Norwegian context. **Local Government Studies**, v. 43, n. 4, p. 512–532, ago. 2017.

NORTH, D. C. A Transaction Cost Theory of Politics. **Journal of Theoretical Politics**, v. 2, n. 4, p. 355–367, 29 out. 1990.

ONU. **Documentos Temáticos da Habitat III - 18 - Infraestrutura Urbana e Serviços Básicos, incluindo energia**. Nova York: [s.n.]. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/18-Infraestrutura-Urbana-e-Serviços-Básicos-Incluindo-Energia_final.pdf>. Acesso em: 26 out. 2019.

OOSTHUIZEN, H. et al. The constraining effect of incomplete contracts on the public reporting of waste management data. **Australasian Journal of Environmental Management**, 2019.

OSTROM, V.; TIEBOUT, C. M.; WARREN, R. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. **American Political Science Review**, v. 55, n. 4, p. 831–842, 1961.

PDRAE; Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. **Cadernos Mare**, p. 68, 1995.

PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (public choice): Uma abordagem neoliberal? **Analise Social**, v. 32, n. 141, p. 419–442, 1997.

PERES, U. D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 9, n. 24, p. 15–30, 2007.

PÉREZ-LÓPEZ, G.; PRIOR, D.; ZAFRA-GÓMEZ, J. L. Rethinking New Public Management Delivery Forms and Efficiency: Long-Term Effects in Spanish Local Government. **Journal of Public Administration Research & Theory**, v. 25, n. 4, p. 1157–1183, out. 2015.

PETERS, B. G. **The Politics of Bureaucracy**. 5th. ed. New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2001. v. 43

PORDATA. **Municípios de Portugal - Dados Populacionais**. Disponível em: <<https://www.pordata.pt/Municipios/População+residente+++média+anual-359>>. Acesso em: 1 out. 2019.

POULSEN, S. M.; HANSEN, J. R. Contracting to improve public service provision. **Journal of Strategic Contracting and Negotiation**, v. 2, n. 3, p. 187–205, set. 2016.

RIBEIRO, S. A. **Os custos de transação na dinâmica da organização dos serviços municipais**. Portugal: Universidade do Minho, 2017.

ROCHA, J. A. O. **Gestão Pública: Teorias, Modelos e Práticas**. Lisboa: Escolar Editora, 2010.

RODRIGUES, C. **Governança de Organizações Públicas em Portugal: A emergência de modelos diferenciados**. 1ª edição ed. [s.l.] Edições Pedagogo, Lda, 2011.

RODRIGUES, M. Â. V. Mecanismos de Governança: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal. p. 1–246, 2009.

RODRIGUES, M. A. V.; ARAÚJO, J. F.; TAVARES, A. F. A prestação de serviços públicos nas Autarquias Locais. In: **Municipalismo**. [s.l.] ATAM, 2009a. p. 77–122.

RODRIGUES, M. A. V.; ARAÚJO, J. F.; TAVARES, A. F. A Prestação de Serviços Públicos nas Autarquias Locais. **Municipalismo**, p. 77–122, 2009b.

RODRIGUES, M. A. V.; TAVARES, A. F.; ARAÚJO, J. F. Municipal Service Delivery : The Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms. **Local Government Studies**, v. 38, n. October, p. 615–638, 2012.

ROSSONI, H. A. V. **Fatores condicionantes da presença de diferentes modelos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no brasil**: Belo Horizonte, Brasil: Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

SANTOLIN, R.; JAYME JUNIOR, F. G.; REIS, J. C. DOS. Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros. **Estudos Econômicos**, v. 39 (4), p. 895–923, 2009.

SANTOS, F. S.; GALLO, D. The Brazilian experience in the construction of Urban Quality of Life Indexes: urban planning and management. **National Journal of Cities Management**, v. 06 (40), p. 84–99, 2018.

SCHOUTE, M.; BUDDING, T.; GRADUS, R. Municipalities' Choices of Service Delivery Modes: The Influence of Service, Political, Governance, and Financial Characteristics. **International Public Management Journal**, v. 21, n. 4, p. 502–532, 8 ago. 2018.

SCRIPTORE, J. S.; TONETO JÚNIOR, R. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: Uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. **Revista de Administracao Publica**, v. 46, n. 6, p. 1479–1504, 2012.

SILVESTRE, H. C. **Silvestre, 2010 - Gestão Pública Modelos de Prestação no Serviço Público**. Lisboa: Escolar Editora, 2010.

SILVESTRE, H. C. et al. Is cooperation cost reducing? An analysis of public–public partnerships and inter-municipal cooperation in Brazilian local government. **Local Government Studies**, 2019.

SILVESTRE, H. C. **A (Nova) Governança Pública**. Brasília: ENAP, 2019.

SILVESTRE, H. C.; ARAÚJO, J. F. **Metodologia para a investigação social** Lisboa Escolar Editora, , 2012.

SIMON, H. A. Rational decision making in business organizations. **American Economic Review**, v. 69, n. 4, p. 493–513, 1979.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. DE. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros 1. **Revista Administração Pública**, v. 50, n. 4, p. 539–561, 2016.

SOUKOPOVÁ, J.; VACEKOVÁ, G. Internal factors of intermunicipal cooperation: what matters most and why? **Local Government Studies**, v. 44, n. 1, p. 105–126, 2 jan. 2018.

SOUZA, L. DA R. DE. Local interest versus special interest : increased activity of the municipalities on the Brazilian republican constitutions. **revista de direito administrativo**, v. 261, p. 115–145, 2012.

SOUZA, N. J. V. A. A autonomia do poder local 40 anos de democracia local. **Revista da Faculdade de Direito e Ciência Política**, v. 9, n. Nova Série, p. 61–77, 2017.

STAMM, C. São as cidades médias responsáveis pelo espraiamento espacial da riqueza nacional ? 1. **Redes, Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 2, p. 66–91, 2010.

STAMM, C. et al. A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil Urban population and dissemination of medium size cities in Brazil La population urbaine et la diffusion des villes moyennes au Brésil Población urbana y difusión de las ciudades de tamaño. **Interações (Campo Grande)**, v. 14, n. 2, p. 251–265, 2013.

TAVARES, A. F. Ten years after: revisiting the determinants of the adoption of municipal corporations for local service delivery. **Local Government Studies**, v. 43, n. 5, p. 697–706, 3 set. 2017.

TAVARES, A. F.; CAMÕES, P. J. Local service delivery choices in Portugal: A political transaction costs framework. **Local Government Studies**, v. 33, n. 4, p. 535–553, 2007.

TAVARES, A. F.; CAMÕES, P. J. New Forms of Local Governance. **Public Management Review**, v. 12, n. 5, p. 587–608, set. 2010.

VOORN, B.; VAN GENUGTEN, M. L.; VAN THIEL, S. **The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review** *Local Government Studies* Routledge, , 3 set. 2017.

WALSH, K. **Public Services and Market Mechanisms**. London: Macmillan Education UK, 1995.

WANG, H. et al. Government Support Programs and Private Investments in PPP Markets. **International Public Management Journal**, v. 22, n. 3, p. 499–523, 2019.

WASSENAAR, M.; GROOT, T.; GRADUS, R. Municipalities' Contracting Out Decisions: An Empirical Study on Motives. **Local Government Studies**, v. 39, n. 3, p. 414–434, jun. 2013.

WILLIAMSON, O. E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. **American Journal of Sociology**, v. 87, n. 3, p. 548–577, 1981.

WILLIAMSON, O. E. The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. **Das Summa Summarum des Management**, p. 15–38, 1985.

WILLIAMSON, O. E. Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspectives. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 15, n. 1, p. 306–342, 1999.

ZAFRA-GÓMEZ, J. L. et al. Financial and Political Factors Motivating the Privatisation of Municipal Water Services. **Local Government Studies**, v. 42, n. 2, p. 287–308, 3 mar. 2016a.

ZAFRA-GÓMEZ, J. L. et al. Financial and Political Factors Motivating the Privatisation of Municipal Water Services. **Local Government Studies**, v. 42, n. 2, p. 287–308, 3 mar. 2016b.

APÊNDICE A - Questionário de pesquisa – Versão Brasil



As Formas de Prestação dos Serviços de Infraestruturas Urbanas: Um Panorama dos Municípios Brasileiros e Portugueses

1. Introdução

Este questionário é parte integrante de uma dissertação de mestrado, no âmbito do programa de Dupla Diplomação entre o Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba - Brasil) e o Mestrado em Administração Autárquica (Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo - Instituto Politécnico de Bragança - Portugal), e tem como principal objetivo identificar as diferentes formas de prestação dos serviços de infraestruturas urbanas nos municípios Brasileiros e Portugueses.

Face à pertinência desta temática, solicitamos que seja o mais sincero possível. A informação recolhida será tratada de forma agregada, anônima e confidencial e será tida apenas para efeitos académicos. Estima-se um tempo máximo de resposta de 5 minutos.

Qualquer dúvida ou comentário adicional poderá ser obtido via e-mail (lucca.paulo@gmail.com) ou telefone (41 996149308).

Muito obrigado pela sua contribuição!



As Formas de Prestação dos Serviços de Infraestruturas Urbanas: Um Panorama dos Municípios Brasileiros e Portugueses

2. Abastecimento de água

Para efeitos do presente questionário deverá ter em consideração somente os serviços de tratamento e abastecimento de água. Estes serviços consistem na ampliação ou melhoria dos sistemas de abastecimento de água, envolvendo: captação, elevação, adução, reservação, tratamento, distribuição, ligações domiciliare e intradomiciliares, sistemas simplificados e soluções individuais.

* 1. Selecione o seu município:

*** 2. Cargo que ocupa no município:**

- Cargo em comissão
- Cargo técnico
- Outro (especifique):

*** 3. Quem presta o serviço?**

- Estrutura própria do município
- Empresa municipal
- Empresa municipal de economia mista
- Fundação municipal
- Autarquia municipal
- Empresa metropolitana
- Empresa pública estadual ou federal
- Empresa de economia mista estadual ou federal
- Fundação estadual ou federal
- Autarquia estadual ou federal
- Concessão privada de serviços (longo prazo)
- Contratação de empresas privadas (curto prazo)
- Parceria público-privada
- Privatização
- Consórcio intermunicipal
- Organizações sem fins lucrativos
- O serviço não é prestado
- Outra forma (especifique):

*** 4. Quando foi adotada essa forma de prestação?**

- Neste mandato
- No mandato anterior
- Outro mandato. Qual? (indique o ano, aproximadamente)

*** 5. Após o último processo eleitoral houve mudanças na forma de prestação e/ou nos agentes prestadores do serviço?**

Considere as formas de prestação listadas na questão 3 e como agentes prestadores aqueles que diretamente prestam o serviço à comunidade

- Não. Manteve-se a mesma forma de prestação e os mesmos agentes prestadores do serviço
- Sim. Manteve-se a mesma forma de prestação, mas alteraram-se os agentes prestadores do serviço
- Sim. Modificou-se a forma de prestação, mas mantiveram-se os mesmos agentes prestadores do serviço
- Sim. Modificou-se a forma de prestação e alteraram-se os agentes prestadores do serviço

*** 6. Qual a especificidade deste tipo de serviço?**

Considere, como exemplo, a opção "Especificidade muito alta" que deve ser assinalada se o serviço se enquadrar em todos estes parâmetros: elevado custo para a sua prestação; recursos humanos altamente especializados; ferramentas especificamente desenvolvidas para este tipo de serviço; poucos agentes para prestar o serviço; e especificações do serviço extremamente complexas.

Especificidade Muito Baixa	Especificidade Baixa	Especificidade Intermediária	Especificidade Alta	Especificidade Muito Alta
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

*** 7. Qual a dificuldade em mensurar este tipo de serviço?**

Considere, como exemplo, a opção "Mensuração muito difícil" que deve ser assinalada se o serviço se enquadrar em todos estes parâmetros: os objetivos não são identificados de forma clara; a definição de metas não é simples; a avaliação do desempenho não é simples; e o monitoramento do serviço não consegue ser realizado com critérios pré-definidos.

Mensuração Muito fácil	Mensuração Fácil	Mensuração Intermediária	Mensuração Difícil	Mensuração Muito difícil
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

*** 8. O município cobra algum valor monetário específico para a prestação deste serviço?**

Considere como "valor monetário específico" algum imposto ou taxa que é destinado exclusivamente para este tipo de serviço

- Não
- Sim, qual e quanto? Indique a designação do imposto/taxa, bem como o valor cobrado.

*** 9. Com que frequência este serviço é prestado no município?**

Períodos superiores a um ano (o serviço é prestado, por exemplo, a cada dois anos)	Algumas vezes por ano (o serviço é prestado, por exemplo, a cada 3 meses)	Mensalmente (o serviço é prestado, pelo menos, uma vez por mês)	Semanalmente (o serviço é prestado, pelo menos, uma vez por semana)	Diariamente (o serviço é prestado todos os dias no município)
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

*** 10. Qual(ais) a(s) unidade(s) orgânica(s) do município responsável(is) pelo monitoramento deste serviço?**

Apesar do serviço poder ser prestado por um agente externo, esta questão busca identificar a unidade orgânica - Secretaria Municipal, Superintendência, Diretoria - dentro da estrutura municipal responsável por monitorar a prestação deste serviço

*** 11. Qual(is) a(s) forma(s) de avaliação de desempenho deste serviço?**

- Avaliação da satisfação da população
- Definição de normas e critérios pelo município
- Análise custo-benefício
- O serviço não é avaliado

*** 12. O município tem intenção de alterar a forma de prestação deste serviço?**

- Sim, devido ao mau desempenho do serviço prestado
- Sim, devido às dificuldades em monitorar as atividades
- Sim, devido à consequências indesejadas e não previstas
- Sim, devido às restrições com a contratação de funcionários públicos
- Sim, tendo em vista a melhoria da qualidade do serviço
- Sim, tendo em vista a melhoria da eficiência do serviço
- Não, o município não tem intenção de alterar a forma de prestação
- Outro motivo (especifique):

13. Classifique o grau de estabilidade administrativa do município:

Para tal tenha em consideração as vezes que os titulares dos cargos de Direção (Superintendentes, Diretores ou cargos inferiores) foram substituídos. Considere que a opção "Muito instável" significa mais do que uma alteração durante um mandato e a opção "Muito estável" significa a manutenção no cargo por vários mandatos (quando o mesmo executivo é eleito por mandatos consecutivos).

Muito instável	Instável	Intermediário	Estável	Muito Estável
<input type="radio"/>				



As Formas de Prestação dos Serviços de Infraestruturas Urbanas: Um Panorama dos Municípios Brasileiros e Portugueses

4. Conclusão

**Questionário concluído.
Muito Obrigado pela sua colaboração!**

APÊNCIDE B - Questionário de pesquisa – Versão Portugal



As Formas de Prestação dos Serviços Urbanos de Infraestruturas: Um Panorama dos Municípios Brasileiros e Portugueses

1. Introdução

Este questionário é parte integrante de uma dissertação de mestrado, no âmbito do programa de Dupla Diplomação entre o Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública (Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba - Brasil) e o Mestrado em Administração Autárquica (Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo - Instituto Politécnico de Bragança - Portugal), e tem como principal objetivo identificar as diferentes formas de prestação dos serviços de infraestruturas urbanas nos municípios Brasileiros e Portugueses.

Face à pertinência desta temática, solicitamos que seja o mais sincero possível. A informação recolhida será tratada de forma agregada, anónima e confidencial e será tida apenas para efeitos académicos. Estima-se um tempo máximo de resposta de 5 minutos.

Qualquer dúvida ou comentário adicional poderá ser obtido via e-mail (lucca.paulo@gmail.com) ou telemóvel (931 425 937).

Muito obrigado pelo seu contributo!



As Formas de Prestação dos Serviços Urbanos de Infraestruturas: Um Panorama dos Municípios Brasileiros e Portugueses

2. Identificação e formas de prestação dos serviço

Para efeitos do presente questionário deverá ter em consideração somente os serviços relacionados com o tratamento e abastecimento público de água. Estes serviços compreendem os sistemas de captação, elevação, tratamento, adução, armazenamento e distribuição de água para consumo público, bem como a gestão de fontanários não ligados à rede pública de distribuição de água que sejam origem única de água para consumo humano.

* 1. Selecione o seu município:

*** 2. Cargo que ocupa no município:**

- Cargo político
- Cargo técnico
- Outro (especifique):

*** 3. Quem presta o serviço?**

- Serviços Municipais
- Serviços Municipalizados
- Empresa Municipal
- Empresa Intermunicipal
- Empresa Metropolitana
- Sociedade Comercial Participada
- Agente privado - por meio de concessão privada de serviços (longo prazo)
- Agente privado - por meio de concessão privada de serviços (curto prazo)
- Agente privado - em consequência de um processo de privatização do serviço
- Comunidade Intermunicipal
- Área Metropolitana
- Associação de Municípios de fins específicos
- Organização sem fins lucrativos
- O serviço não é prestado
- Outra forma (especifique)



As Formas de Prestação dos Serviços Urbanos de
Infraestruturas: Um Panorama dos Municípios Brasileiros
e Portugueses

3. Dados do serviço prestado

*** 4. Quando foi adotada essa forma de prestação?**

- No mandato em curso
- No mandato anterior
- Noutro mandato. Qual? (indique o ano)

*** 5. Após o último processo eleitoral houve mudanças na forma de prestação e/ou nos agentes prestadores do serviço?**

Considere como formas de prestação do serviço as opções listadas na questão 3 e como agentes prestadores aqueles que diretamente prestam o serviço à comunidade

- Não. Manteve-se a mesma forma de prestação e os mesmos agentes prestadores do serviço
- Sim. Manteve-se a mesma forma de prestação, mas alteraram-se os agentes prestadores do serviço
- Sim. Modificou-se a forma de prestação, mas mantiveram-se os mesmos agentes prestadores do serviço
- Sim. Modificou-se a forma de prestação e alteraram-se os agentes prestadores do serviço

*** 6. Qual a especificidade deste tipo de serviço?**

Considere, como exemplo, a opção "Especificidade muito alta" que deve ser assinalada se o serviço se enquadrar em todos estes parâmetros: elevado custo para a sua prestação; recursos humanos altamente especializados; ferramentas especificamente desenvolvidas para este tipo de serviço; poucos agentes a prestar o serviço; e especificações do serviço extremamente complexas.

Especificidade Muito Baixa	Especificidade Baixa	Especificidade Intermediária	Especificidade Alta	Especificidade Muito Alta
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

*** 7. Qual a dificuldade em mensurar este tipo de serviço?**

Considere, como exemplo, a opção "Mensuração muito difícil" que deve ser assinalada se o serviço se enquadrar em todos estes parâmetros: os objetivos não são identificados de forma clara; a definição de metas não é simples; a avaliação do desempenho não é simples; e a monitorização do serviço não consegue ser realizada com critérios pré-definidos.

Mensuração Muito fácil	Mensuração Fácil	Mensuração Intermediária	Mensuração Difícil	Mensuração Muito difícil
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

*** 8. O município cobra algum valor monetário específico para a prestação deste serviço?**

Considere como "valor monetário específico" algum imposto ou taxa que é destinado exclusivamente para este tipo de serviço

- Não
- Sim, qual e quanto? Indique a designação do imposto/taxa, bem como o valor cobrado.

*** 9. Com que frequência este serviço é prestado no município?**

Períodos superiores a um ano (o serviço é prestado, por exemplo, a cada dois anos)	Algumas vezes por ano (o serviço é prestado, por exemplo, a cada 3 meses)	Mensalmente (o serviço é prestado, pelo menos, uma vez por mês)	Semanalmente (o serviço é prestado, pelo menos, uma vez por semana)	Diariamente (o serviço é prestado todos os dias no município)
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

*** 10. Qual(ais) a(s) unidade(s) orgânica(s) do município responsável(is) pela monitorização deste serviço?**

Apesar do serviço poder ser prestado por um agente externo, esta questão busca identificar a unidade orgânica - Direção Municipal, Departamento ou Divisão - dentro da estrutura municipal responsável por monitorizar a prestação do serviço

*** 11. Qual(is) a(s) forma(s) de avaliação de desempenho deste serviço?**

- Avaliação da satisfação da população
- Definição de normas e critérios pelo município
- Análise custo-benefício
- O serviço não é avaliado

*** 12. O município tem intenção de alterar a forma de prestação deste serviço?**

- Sim, devido ao mau desempenho do serviço prestado
- Sim, devido às dificuldades em monitorizar as atividades
- Sim, devido à consequências indesejadas e não previstas
- Sim, devido às restrições com a contratação de colaboradores públicos
- Sim, tendo em vista a melhoria da qualidade do serviço
- Sim, tendo em vista a melhoria da eficiência do serviço
- Não, o município não tem intenção de alterar a forma de prestação
- Outro motivo (especifique):

* 13. **Classifique o grau de estabilidade administrativa do município:**

Para tal tenha em consideração as vezes que os titulares dos cargos de Direção intermédia (1.º, 2.º, 3.º ou inferior) foram substituídos. Considere que a opção "Muito instável" significa mais do que uma alteração durante um mandato e a opção "Muito estável" significa a manutenção no cargo por vários mandatos (quando o mesmo executivo é eleito por mandatos consecutivos).

Muito instável	Instável	Intermediário	Estável	Muito Estável
<input type="radio"/>				



As Formas de Prestação dos Serviços Urbanos de
Infraestruturas: Um Panorama dos Municípios Brasileiros
e Portugueses

4. Conclusão

**Questionário concluído.
Muito Obrigado pelo seu contributo!**