

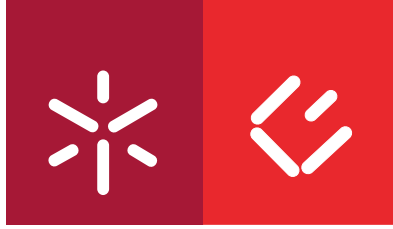


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal

Março de 2009



Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

**Mecanismos de Governação: Estratégias
Alternativas de Coordenação nos Governos
Locais em Portugal**

Tese de Doutoramento
Ciências da Administração

Trabalho efectuado sob a orientação do
**Professor Doutor Joaquim Filipe Ferraz Esteves de
Araújo**
Professor Doutor António Fernando Tavares

Março de 2009

DECLARAÇÃO

Nome

Miguel Ângelo Viela Rodrigues

Endereço electrónico: mangelo@ipb.pt Telefone: 938486771 /

Número do Bilhete de Identidade: 11292856

Título dissertação /tese Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal

Orientador(es): Professor Doutor Joaquim Ferraz Esteves de Araújo e Professor Doutor António Fernando Tavares Ano de conclusão: 2009

Designação do Mestrado ou do Ramo de Conhecimento do Doutoramento:

Ciências da Administração

Nos exemplares das teses de doutoramento ou de mestrado ou de outros trabalhos entregues para prestação de provas públicas nas universidades ou outros estabelecimentos de ensino, e dos quais é obrigatoriamente enviado um exemplar para depósito legal na Biblioteca Nacional e, pelo menos outro para a biblioteca da universidade respectiva, deve constar uma das seguintes declarações:

1. É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE/TRABALHO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;
2. É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA TESE/TRABALHO (indicar, caso tal seja necessário, nº máximo de páginas, ilustrações, gráficos, etc.), APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, , MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;
3. DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO EM VIGOR, NÃO É PERMITIDA A REPRODUÇÃO DE QUALQUER PARTE DESTA TESE/TRABALHO

Universidade do Minho, / /

Assinatura: _____

AGRADECIMENTO

Uma primeira palavra terá de ser para a minha esposa, Vânia Martins. Durante este tempo de Doutoramento estive muitas vezes ausente mesmo que fisicamente em casa. A disponibilidade não foi muita e privei-a de muitas coisas, no entanto tenho a certeza que o esforço irá ser compensado.

Aos meus pais, que desde sempre acompanharam a minha evolução escolar, desde o ensino secundário ao superior. Sempre que os procurei, na necessidade de uma palavra de motivação e conforto, encontrei aquilo de que necessitava.

Agradeço também ao Professor Doutor Oliveira Rocha, director do doutoramento em Ciências da Administração da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. Sempre teve, tanto para mim como para os meus colegas de doutoramento, palavras de incentivo mas sobretudo de alerta que serviram para que tivéssemos uma atitude mais atenta e crítica.

Ao Professor Doutor João Sobrinho Teixeira, presidente do Instituto Politécnico de Bragança, pelas condições proporcionadas à realização deste trabalhos e pela ajuda na recolha dos inquéritos.

Para os meus orientadores, o Professor Doutor Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo e o Professor Doutor António Fernando Tavares, não consigo expressar da melhor forma a minha gratidão. Para mim, aquilo que senti durante as horas de trabalho que passámos representam o expoente máximo que personalizam a razão pela qual segui esta carreira. Cresci e aprendi, tenho a certeza que não teria chegado aqui sem a vossa preciosa ajuda. **MUITO OBRIGADO.**

Aos restantes professores do programa de Doutoramento, Professora Doutra Sílvia Mendes, Professora Doutora Isabel Pinho e Professor Doutor Pedro Camões. Ficará para sempre na minha memória, aquela sessão pública de apresentação dos projectos de doutoramento, sobretudo pelo salto qualitativo que o meu trabalho sofreu.

Aos meus colegas de Doutoramento, o Professor Doutor Hugo Silvestre, do Instituto de Ciências Sociais e Políticas e o Dr. Jorge Mendes, Presidente do Instituto Politécnico da Guarda. Tenho a certeza de ter ganho dois fiéis e verdadeiros amigos.

Finalmente gostaria de deixar o meu agradecimento a todas as pessoas dos municípios que tiveram a gentileza de contribuir na recolha de dados. O meu especial obrigado para o Dr. Marcelo Caetano da Câmara Municipal de Chaves, para a Dra. Carla Sofia Rocha da Câmara Municipal de St^a. Maria da Feira e o Dr. José Melo da Câmara Municipal de Gaia.

Tese de Doutorado elaborada com o apoio da:

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, INOVAÇÃO E DO ENSINO SUPERIOR

RESUMO

Actualmente, devido ao seu grau de proximidade e ao incremento de transferências de competências, os Governos Locais são responsáveis por grande parte dos serviços consumidos pelos cidadãos. As suas competências estão a crescer e hoje são tão variadas que vão desde o abastecimento de água, a promoção do desenvolvimento regional, o tratamento dos resíduos sólidos, gestão de emergências, saúde, educação, serviços sociais, entre muitos outros. Para enfrentar todos estes desafios, os Governos Locais mudaram a sua configuração organizacional, de uma única organização para uma organização complexa assente numa rede de relações com outros organismos públicos, agentes privados, e organizações sem fins lucrativos. Na realidade, os Governos Locais em Portugal deixam de assumir de forma isolada, a produção de todos os serviços públicos, passando a combinar competências com diferentes organizações de maneira a melhorar a eficiência no serviço público.

A opção, em exclusividade, pela tradicional produção interna de serviços públicos há muito deixou de existir. Hoje, podemos identificar três diferentes mecanismos de governação: hierarquia, mercado e *networks*. O caminho da evolução começou com a simples organização hierárquica composta pelos serviços municipais para, de seguida, evoluir para serviços municipalizados (uma configuração mais autónoma e flexível), seguida pela capacidade do Governo Local poder criar as suas próprias empresas municipais. Até ao final da década de 1990, os Governos Locais começaram a contratar agentes externos para prestar serviços públicos usando a competitividade e os mecanismos de preço inerentes às forças de mercado. Noutros casos, os Governos Locais preferiram uma acção mais colectiva, através da criação de empresas e associações multi-municipais pautadas por uma menor competição e concorrência interna. O nosso objectivo de trabalho é identificar e analisar os condicionalismos que determinam a escolha do mecanismo de governação (hierarquia, mercado ou de *networks*).

Assim, dividimos a nossa análise em duas fases. Numa primeira, o nosso objectivo foi estabelecer relações entre a natureza de cada serviço público e o mecanismo de governação utilizado. Aproveitámos o argumento de Robert Stein (1993) de que as diferentes configurações organizacionais para a produção de um bem público devem ser adequadas à natureza do serviço que pretendem prestar. Encontramos evidências que permitem concluir que existe uma consistência entre este argumento e os resultados obtidos.

Numa segunda fase pretendemos estabelecer relações entre mecanismos de governação alternativos e um conjunto de variáveis independentes. Neste caso, usamos modelos de regressão multinomial logística para concluir que os custos de transacção, a complexidade do ambiente externo, a estabilidade política e administrativa e a situação financeira desempenham um papel decisivo na escolha dos mecanismos de governação a utilizar.

ABSTRACT

Currently, due to their level of proximity and periodic transfers of competences, local governments are responsible for much of the services consumed by citizens. Their competences are growing and nowadays include water supply, promotion of regional development, treatment of solid waste, emergency management, health, education, social services, among many others. To cope with all these challenges, local governments changed from a single multi-purpose organization to a complex network of relationships with other public bodies, private agents, and non-profit organizations. In fact, local governments in Portugal no longer assume in isolation, through control and coordination, the provision of all public services. In reality, local governments combine competences of different organizations to improve efficiency in public service delivery.

The traditional internal production of public services is long gone. Nowadays we can identify three different mechanisms of governance: hierarchy, market and networks. The path of the internal evolution began with the simple hierarchic organization composed by municipal services, then it moved to municipalized services (a more autonomous and flexible configuration) followed by the ability of local government to create their own local enterprises, that in many cases replaced former arrangements. By the end of the 1990s, local governments began contracting with external actors to provide public services. Their option was to contract-out public services making use of market price mechanisms and market competitiveness. In other cases, local governments preferred a more collective action approach, through the creation of inter-local government associations or a less competitive partnership with a non-profit actor (mostly on social services). So our goal is to identify and analyze the constraints which determine the governance mechanism choice (hierarchy, market or network).

We divided our analysis in two stages. First our goal was to establish limits between the nature of each public service and each governance mechanism. We employ Stein's (1993) argument that the different alternatives to deliver public goods should fit the nature of the service to provide. Here we found evidence in our work that is consistent with this argument. We identify different moments in the choice of government mechanisms linked with some specific natures of the services.

Second, we seek to establish additional relations between the alternative government mechanisms and a set of independent variables. In this case, we use multinomial logit regression models and find evidence that transactions costs, environment complexity, political and administrative stability, and financial situation play a decisive role when decision makers choose between alternative governance mechanisms.

Índice

Resumo	vi
Abstract	vii
ÍNDICE FIGURAS	x
ÍNDICE TABELAS	xi
ABREVIATURAS	xiii

INTRODUÇÃO

Descrição do Problema	15
Perguntas de Investigação	18
Estado da Arte	19
Estratégia de Investigação	30
Recolha e Análise de Dados	34
Estrutura da dissertação	35

CAPÍTULO I

MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

1. MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO	41
1.1. MECANISMOS DE HIERARQUIA	45
1.1.1. CARACTERÍSTICAS DO MODELO	49
1.1.2. A EFICIÊNCIA ORGANIZACIONAL	51
1.1.3. A AUTORIDADE COMO MEIO DE COORDENAÇÃO	53
1.2. A EXTERNALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS	57
1.3. AS MODIFICAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	59
1.3.1. ALTERAÇÕES NAS CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS	61
1.4. MECANISMOS DE MERCADO	64
1.4.1. FORMA ALTERNATIVA DE ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO	65
1.4.2. CONCORRÊNCIA COMO FORMA DE COORDENAÇÃO	68
1.4.3. MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO ALTERNATIVOS: CRITÉRIOS DE DECISÃO	72
1.5. MECANISMOS DE <i>NETWORK</i>	84
1.5.1. AS NETWORKS COMO ALTERNATIVA DE GOVERNAÇÃO	88
1.5.2. CLARIFICAÇÃO DO CONCEITO	90
1.5.3. AS MOTIVAÇÕES PARA ESTA TERCEIRA VIA	92
1.5.4. A ACCÇÃO DO GOVERNO NO SEIO DAS NETWORKS	96
1.5.5. O TERCEIRO SECTOR E AS PARCERIAS ENTRE GOVERNOS	98
CONCLUSÃO	100

CAPÍTULO II

AUTARQUIAS LOCAIS EM PORTUGAL

INTRODUÇÃO	103
1. AS AUTARQUIAS LOCAIS	104
1.1. ANTIGO REGIME E ILUMINISMO	105
1.2. DO LIBERALISMO ATÉ À PRIMEIRA REPÚBLICA	107
1.3. O ESTADO NOVO	112
1.4. A TERCEIRA REPÚBLICA	114
2. A PRESTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	124

2.1. SERVIÇOS PRÓPRIOS	125
2.2. SECTOR EMPRESARIAL LOCAL	127
2.3. SECTOR PRIVADO	135
2.4. O ASSOCIATIVISMO	139
CONCLUSÃO.....	144

CAPÍTULO III METODOLOGIA

1. OBJECTIVO E ÂMBITO DO ESTUDO	147
2. MODELO DE ANÁLISE E HIPÓTESES DE TRABALHO	148
3. O UNIVERSO DO ESTUDO	158
4. O INQUÉRITO.....	158
5. O PRÉ-TESTE	161

CAPÍTULO IV APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

1. CARACTERIZAÇÃO DAS RESPOSTAS	165
2. MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO E A NATUREZA DAS ACTIVIDADES.....	167
2.1. ESTATÍSTICA DESCRITIVA	167
2.1.1. VALORES AGREGADOS POR GRUPOS.....	170
2.1.2. VALORES DESAGREGADOS POR GRUPOS	174
2.1.3. RANKING DE UTILIZAÇÃO	180
3. FACTORES DETERMINANTES DA ESCOLHA DOS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO	185
3.1. OS CUSTOS DE TRANSACÇÃO	186
3.1.1. ESTATÍSTICA DESCRITIVA	187
3.1.2. INFERÊNCIA ESTATÍSTICA	189
3.1.3. RANKINGS DE CUSTOS DE TRANSACÇÃO.....	197
3.2. REGRESSÃO MULTINOMIAL LOGÍSTICA	200

CONCLUSÃO

Conclusão.....	217
1. Resultados da Investigação.....	219
2. Limitações encontradas	226
3. Linhas de Investigação Futuras.....	227
Bibliografia	228

ÍNDICE FIGURAS

Figura 1 - Pressões para a Coordenação com MTM	27
Figura 2 - Pressões para a coordenação com NTM.....	28
Figura 3 – A dinâmica da responsabilização.....	29
Figura 4- Relação entre Divisão do Trabalho e Necessidade de Coordenação.....	46
Figura 5 -Relação entre a Hierarquia e a Amplitude de Controlo.....	47
Figura 6 - Conceito de Eficiência.....	52
Figura 7 - Formas de Coordenação.....	52
Figura 8 - Distribuição da Autoridade	53
Figura 9 - Diferenciação vs. Integração.....	57
Figura 10 - Esquema do Ciclo Produtivo.....	68
Figura 11 - Interação de Mercado.....	70
Figura 12 - Paradigmas da Reforma	88
Figura 13 - Organização Administrativa de 1832	108
Figura 14 - Organização Administrativa com o Código Administrativo de 1836	110
Figura 15 - Organização Administrativa com o Código Administrativo de 1842	110
Figura 16 - Organização Administrativa com o Código Administrativo de 1878	111
Figura 17 - Organização Municipal com o Código Administrativo de 1940.....	113
Figura 18 - Influência dos princípios da Constituição de 1976 no poder local.....	115
Figura 19 - Organização Política dos municípios após 1974.....	117
Figura 20 - Configurações organizacionais alternativas nos municípios	143
Figura 21 - Modelo de Análise.....	151
Figura 22 - Modelo de Análise.....	151
Figura 23 – Distribuição de Resultados.....	165
Figura 24 - Mecanismos de Governação por Grupos	173
Figura 25 - Etapas de decisão.....	225

ÍNDICE TABELAS

Tabela 1 - Motivos para a Coordenação	22
Tabela 2 - Comparação entre Mecanismos de Governação	28
Tabela 3 - Estratégias de Investigação.....	31
Tabela 4 - Ferramentas de Investigação.....	34
Tabela 5 - Esquema das Alternativas de Coordenação.....	43
Tabela 6 - Comparação entre Mecanismos de Governação	44
Tabela 7 - Características do modelo de governação hierárquico.....	55
Tabela 8 – Distribuição da Responsabilidade no Ciclo Produtivo através dos Mecanismos de Hierarquia.....	56
Tabela 9 - Relação entre Tecnologia e Estrutura.....	58
Tabela 10 - Componentes da Nova Gestão Pública	61
Tabela 11 - Comparação entre as agências do NGP e as tradicionais estruturas burocráticas	63
Tabela 12 - Classificação de Bens e Serviços	67
Tabela 13 - Distribuição da Responsabilidade no Ciclo Produtivo através dos Mecanismos de Mercado	68
Tabela 14- Responsabilidades adicionais das unidades governativas	71
Tabela 15 - Dimensões do Contrato	77
Tabela 16 - Dimensões de Especialização do activo.....	78
Tabela 17 - Natureza dos Bens e Serviços mediante as diferentes alternativas de afecção de coordenação e controlo	80
Tabela 18 - Processos de Mecanismos de Mercado	83
Tabela 19 - Tipologia de <i>networks</i>	91
Tabela 20 - Funções Governamentais no âmbito das <i>Networks</i>	94
Tabela 21 - Os três pilares das <i>Networks</i>	95
Tabela 22 - Formas alternativas de gerir as <i>Networks</i>	97
Tabela 23 - Diferenças entre Sistemas Políticos	118
Tabela 24 - Desafios do ambiente envolvente do Presidente da Câmara	124
Tabela 25 - Tipologias de Arranjos Institucionais	125
Tabela 26 - Dimensões de Análise	125
Tabela 27 - Classificação dos serviços próprios	127
Tabela 28 - Classificação do Sector Empresarial Municipal	135
Tabela 29 - Classificação do Sector Privado.....	139
Tabela 30 - Classificação do associativismo.....	142
Tabela 31 - Classificação das Actividades Municipais	150
Tabela 32 – Mecanismo de Hierarquia vs. Actividades Municipais (Grupo 1).....	152
Tabela 33 - Mecanismo de Mercado vs. Actividades Municipais (Grupo 2)	153
Tabela 34 – Mecanismo de <i>Network</i> vs. Actividades Municipais (Grupo 3)	154
Tabela 35 - Mecanismo de Governação vs. Variáveis Independentes	155
Tabela 36 - Dimensão em Análise: Quem Presta o Serviço	159
Tabela 37 - Dimensão em Análise: Especificidade do Activo.....	159
Tabela 38 - Dimensão em Análise: Dificuldade de Mensuração	160
Tabela 39 - Dimensão em Análise: Quando foi tomada a decisão.....	160
Tabela 40 - Dimensão em Análise: Força Política	160
Tabela 41 - Dimensão em Análise: Qual a razão que este na base da substituição	161
Tabela 42 - Dimensão em Análise: Estabilidade Política e Administrativa	161
Tabela 43 - Objectivos Vs. Hipóteses de Trabalho	164

Tabela 44 - Respostas por cargos desempenhados.....	166
Tabela 45 - Respostas por Habilitação Literária	166
Tabela 46 - Respostas por área de conhecimento.....	167
Tabela 47 - Mecanismos de Governação por Actividades Municipais	168
Tabela 48 - Grupos de Actividades Municipais	169
Tabela 49 - Mecanismos de Hierarquia	170
Tabela 50 - Mecanismos de Mercado	171
Tabela 51- Mecanismo do <i>Networks</i>	172
Tabela 52 - H1: Actividades do Grupo 1	174
Tabela 53 - H2: Actividades do Grupo 2.....	176
Tabela 54 - H3: Actividades do Grupo 3.....	179
Tabela 55 - Relações entre Rankings e Hipóteses.....	181
Tabela 56 - Dezoito actividades com maior ponderação de mecanismos por hierarquia	181
Tabela 57 – Doze actividades com maior ponderação de mecanismos de Mercado....	182
Tabela 58 - Doze actividades com maior ponderação de mecanismos de <i>networks</i>	184
Tabela 59 - Complexidade do Serviço vs. Grupos de Actividades Municipais.....	187
Tabela 60 - Teste de Normalidade K-S	190
Tabela 61 - Teste de Homogeneidade da Variância	190
Tabela 62 - Teste Chi-Quadrado	191
Tabela 63 - Teste Chi-Quadrado	192
Tabela 64 - Exploração da distribuição	193
Tabela 65 - Teste Chi-Quadrado	193
Tabela 66 - Teste Chi-Quadrado	194
Tabela 67 - Exploração da distribuição	194
Tabela 68 - Teste Chi-Quadrado	195
Tabela 69 - Teste Chi-Quadrado	196
Tabela 70 - Ranking de Maior Complexidade de Serviço.....	197
Tabela 71 - Ranking de Menor Complexidade de Serviço	198
Tabela 72 - Estatísticas Descritivas dos Mecanismos de Governação em função da Complexidade.....	199
Tabela 73 - Variáveis Independentes do Modelo	200
Tabela 74 - Estatística Descritiva das variáveis independentes	203
Tabela 75 – Resultados dos Modelos Multinomiais Logísticos.....	209
Tabela 76 - Determinantes da Escolha dos Mecanismos de Governação.....	224

ABREVIATURAS

Sigla	Significado
CIO	Coordenação Inter-Organizacional
FBM	Fundo de Base Municipal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FFF	Fundo de Financiamento das Freguesias
FGM	Fundo Geral Municipal
FMI	Fundo Monetário internacional
IPSS	Instituição Particulares de Solidariedade Social
IRC	Imposto sobre Rendimentos Colectivos
IRS	Imposto sobre Rendimentos Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
INE	Instituto Nacional de Estatística
JUG	Joined-up Government
NGP	Nova Gestão Pública
NIE	Novo Institucionalismo Económico
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ORT	Organização Racional do Trabalho
RRR	Relative Risk Ratios

INTRODUÇÃO

DESCRIÇÃO DO PROBLEMA

Nas últimas décadas do século XX, o tema da reforma administrativa passou a estar na agenda de grande parte dos governos dos países industrializados. É num contexto de mudança e de novos desafios à Administração Pública que surge a Nova Gestão Pública (NGP) (originalmente designada pelo termo *New Public Management*) como modelo de Reforma Administrativa. Assim, é apresentado um modelo com base na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública. Promove-se a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão (ao nível da qualidade), ao mesmo tempo que se reduzem os custos de produção (Hartley, Butler, & Benington, 2002). Na perspectiva de Denhardt e Denhardt (2000), a NGP pretende inculcar a noção de que a relação entre o cidadão e o serviço público é similar àquelas que ocorrem no mercado podendo ser conduzida em moldes semelhantes. Do modelo de Estado produtor passamos para um modelo de Estado financiador/regulador. Isto é, financia e regula a actividade das unidades organizacionais responsáveis pela produção eficiente de bens e serviços.

Assim, a NGP aparece como uma perspectiva micro, da privatização e da empresarialização da Administração Pública. Pressupõe uma alteração às estruturas organizacionais, aos procedimentos da gestão e aos objectivos organizacionais. Tem por base a especialização, a descentralização, a transparência, a fragmentação de poder, a autonomização e o aumento da eficiência. Desta forma, o caminho seguido é o da diferenciação, ou seja, uma tendência natural das diferentes áreas da Administração Pública em procurarem uma maior identificação de valores e procedimentos do meio onde estão inseridas. Os modelos de gestão da Administração Local não ficaram imunes aos efeitos desta vaga de reforma. Nalguns casos, foram adoptados modelos de gestão baseados no recurso a soluções de mercado (CCT “*Compulsory Competitive Tendering*”) (Fenwick, Shaw, & Foreman, 1994). Noutras situações a reforma passou pelo florescimento de parcerias com agentes externos, que passaram a colaborar na prestação de serviços aos cidadãos (o programa do *Best Value* por exemplo) (Martin & Hartley, 2000; Martin, 2002). Por fim, são encontradas várias iniciativas destinadas a implementar por um lado um novo estilo de gestão pública local, mais adaptada às necessidades reconhecidas pelos cidadãos (nomeadamente o modelo de gestão de

Tilburg; o *New Steering Model* (NSM)) e, por outro, uma descentralização administrativa através da transferência de competências da Administração Central (Reichard, 2003; Wollmann, 2000; Hendriks & Tops, 2003; Stevens, 1992). Em Portugal assistiu-se, entre outras mudanças, ao aumento de competências das Autarquias Locais bem como à alteração das estruturas e configurações organizacionais responsáveis pela prestação de serviços. Como tal, assistimos à autonomização de Serviços Municipalizados, à constituição de Empresas Municipais, à Concessão de Serviços Públicos, à criação de Sociedades Comerciais (anónimas ou por quotas onde os Municípios surgiam como sócios do Estado, de privados ou mesmo de outros Municípios), à criação de Áreas Metropolitanas, ao nascimento de Comunidades Urbanas e ao florescimento de Associações de Municípios.

Se a identificação com o meio é apontado como um caminho para a eficiência, tem no entanto, segundo Lawrence e Lorsh (1967), de ser complementarizada com um movimento inverso de integração. Então, após uma primeira fase de especialização, fragmentação e de criação de novos agentes económicos, impõe-se uma fase de coordenação e colaboração, de maneira a fomentar a eficiência (Rhodes, 1996). Pode ser enumerada uma série de factores que elevam a necessidade de existir uma estratégia concertada de partilha de informação e de comunicação no seio da Administração Pública. Com o processo de reforma administrativa, a era da sociedade de informação, o reforço do 3º sector, o maior envolvimento dos cidadãos, a melhor organização dos grupos de pressão e a proliferação de agências administrativas autónomas, aumentou o número de agentes envolvidos no processo de tomada de decisão e na implementação das políticas públicas (Stead & Geerlings, 2005). A existência de uma política de integração é actualmente o tema central de um novo movimento de modernização administrativa: o Pós-NGP (Christensen & Lægreid, 2007). Actualmente, a NGP e a sua estratégia de fragmentação fez com que o conhecimento e a informação se encontrassem dispersos pelo mercado e cada agente os usasse da maneira que mais lhe conviesse sem verificar se, da sua partilha, pudessem advir parcerias e sinergias vantajosas. Desta forma, sobre as entidades governamentais recai o ónus e a responsabilidade de assumirem uma estratégia baseada na colaboração e na partilha de informação. Para se obterem maiores níveis de eficiência, satisfação do cliente, evitar a sobreposição/contradição de políticas e duplicação de esforços para serem atingidos

objectivos similares, a concorrência e o isolamento coabitam progressivamente com a partilha de informação e a complementaridade entre agentes.

Em suma, a dinâmica e as consequências da NGP apontam para uma maior especialização e autonomização das unidades organizacionais que constituem a Administração Pública. É opinião generalizada que este movimento deve ser acompanhado por mecanismos adequados de coordenação, de maneira a evitar a duplicação de políticas públicas, fazer um melhor uso dos recursos, criar sinergias e oferecer um melhor serviço público ao cidadão (Fimreite & Læg Reid, 2005; Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers, & Bouckaert, 2004; Verhoest, Peters, Bouckaert, & Verschuer, 2004; Pollitt, 2003).

Por todo o mundo tem-se assistido à criação de políticas e estratégias de coordenação. Em França, Pollitt e Bouckaert (2000) verificaram e analisaram a importância do *sous-préfet* como elemento da política de coordenação regional. Na Alemanha, apesar de uma forte autonomia dos *Länder*, realizaram-se iniciativas, a partir de meados da década de 90, em prol de uma maior coordenação inter-territorial (Jeffery, 1996). Na Holanda, a importância da comunicação, da partilha de informação e da gestão em rede esteve, desde há muito, presente nas abordagens feitas à gestão pública (Klijn & Koppenjan, 2000). Na Áustria, na Dinamarca, na Bélgica e em Espanha, apesar das esperadas diferenças motivadas pelos diversos sistemas administrativos, verifica-se um esforço na implementação de práticas de coordenação na Administração Pública (Kubicek & Hagen, 2000). Nos países de matriz anglo-saxónica, este esforço é assumido desde John Major tendo sido continuado por Tony Blair, sob a égide do “*Joined-up Government*” (6, 2004).

Em Portugal, ao nível dos Municípios, conforme já referimos, existe um conjunto de entidades com responsabilidades na prestação de serviços. Tal facto pode, em comparação com os demais contextos administrativos referidos, levantar sérios problemas de coordenação. Desta forma, a realidade que pretendemos analisar, versa os mecanismos de coordenação utilizados pelos Municípios para gerir a interacção e as relações com os restantes parceiros. É também nossa intenção analisar os condicionalismos (demográficos, económicos, financeiros, complexidade das tarefas, geográficos, etc.) que podem afectar a escolha da estratégia de coordenação seguida.

PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO

Actualmente, em virtude do seu nível de proximidade e das periódicas transferências de competências, os Governos Locais são responsáveis por grande parte dos serviços consumidos pelos cidadãos. As suas competências vão desde o abastecimento da água, à promoção do desenvolvimento regional, passando pelo ordenamento do território, o tratamento de resíduos sólidos, a protecção civil, a saúde, a educação, entre outras. Para fazer face a todos estes desafios, os municípios evoluíram na organização da produção dos serviços. Arriscamo-nos a afirmar que praticamente não existem em Portugal casos de Municípios a assumirem isoladamente, através dos seus próprios meios, o fornecimento de todos os serviços que estão no âmbito das suas competências. A quase totalidade recorre a empresas privadas, cria as suas próprias empresas ou está envolvida numa rede de parcerias que se revestem de uma forma empresarial ou de carácter associativo. Assim, na realidade actual, os Municípios combinam as diferentes formas de organização de produção de bens e serviços, na expectativa de encontrarem a melhor combinação entre as estratégias de coordenação.

A literatura oferece-nos três categorias de estratégias de coordenação, também conhecidas por mecanismos de governação: a Hierarquia; o Mercado; e as *Networks* (Bradach & Eccles, 1991; Ernest, 1995; Peters, 1998; Thompson, Frances, Levacic, & Mitchell, 1991; Stead & Geerlings, 2005; Pollitt, 2003). O mecanismo de hierarquia é a forma de coordenação típica de organizações burocráticas, como a Administração Pública. Recentemente, os esforços de modernização e reforma administrativa, o movimento da Nova Gestão Pública e o Novo Institucionalismo Económico, mudaram a face da Administração Pública. Neste sentido, os mecanismos de coordenação de mercado assumem alguma preponderância em virtude da estratégia de competição e concorrência entre os agentes. Num período Pós-NGP, a gestão por via das *networks* surge como um meio adequado à nova arquitectura administrativa, respeitando as autonomias e promovendo a eficiência e a comunicação inter-organizacional.

Desta forma, esta investigação assume um cariz explicativo, tornando inteligíveis e compreensíveis as relações que surgem entre os agentes responsáveis pela prestação de serviços públicos a nível local. Também tem como objectivo analisar as diferentes variáveis (de índole económica, social, demográficas, por exemplo) que condicionam a

natureza da estratégia de coordenação. Assim, face à importância que os Governos Locais têm em Portugal, no que diz respeito à prestação de serviços públicos e à evolução das soluções e configurações organizacionais que têm suportado esta prestação de serviços podem ser definidas as seguintes questões de investigação¹:

- ü Quais as diferentes formas de coordenação emergentes das mudanças inerentes à Reforma Administrativa, nomeadamente da NGP e do pós-NGP?
- ü Que relações e dependências se podem estabelecer entre os diferentes mecanismos de coordenação (a Hierarquia; o Mercado; e as *Networks*) e as actividades que são desenvolvidas através deles? Será que a natureza das actividades condiciona a escolha dos mecanismos de coordenação?
- ü Poderão as realidades financeiras e administrativas dos municípios, bem como a complexidade do seu ambiente externo e a especificidade das suas competências condicionar a escolha dos mecanismos de coordenação (Hierarquia; Mercado; e *Networks*)?

ESTADO DA ARTE

A procura de políticas de integração e coordenação eficientes para a Administração Pública surge na literatura como a procura do Santo Graal administrativo (Jennings & Krane, 1994). Desde os autores clássicos da teoria das organizações que o tema da coordenação dos elementos organizacionais tem merecido uma especial atenção. Taylor (1911) preocupou-se com a especialização dos trabalhadores e a organização racional do trabalho, propondo uma coordenação funcional. Fayol (1949) desenvolveu a ideia de ordem, estrutura e harmonia entre as peças que compõem as organizações. Para Gulick (1937) a coordenação tem um papel de complemento natural e imprescindível da divisão do trabalho.

Para Mintzberg (2004), as estruturas organizacionais são um meio utilizado para dividir o trabalho em tarefas distintas e assegurar a sua correcta coordenação. Assim, a coordenação é vista como um meio de comunicação e controlo. Desta forma, são destacados cinco mecanismos de coordenação. No *Ajustamento Mútuo* a coordenação é

¹ A definição destas questões de investigação também teve em consideração o contributo de diversas investigações relevantes feitas nesta área científica onde destacámos entre outros, Perri 6 (2004), Bouckaert, Peters e Verhoest (2006), Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers e Bouckaert (2004), Christensen & Lægheid (2007):

feita de forma informal para dirimir dúvidas através de um contacto directo. A coordenação nasce da interacção dos agentes e das suas negociações. Na *Supervisão Directa* a tarefa de coordenação é assumida por um indivíduo perante os restantes elementos da organização, utilizando canais formais para o efeito. Na *Estandardização de Processos*, a coordenação é conseguida através da extrema precisão com que o trabalho é descrito e previsto. A comunicação é formal e o controlo é feito através da verificação dos desvios em relação ao planeamento da acção previsto para cada funcionário ou departamento. Na *Estandardização de Resultados*, a atenção recai na prossecução e obtenção dos resultados pré-definidos. Na *Estandardização das Qualificações* as tarefas a desempenhar revelam-se demasiadamente complexas para serem controladas pelos procedimentos. A especificidade dos objectivos a atingir obriga a um controlo nas qualificações profissionais de quem vai desempenhar o serviço, confiando nas suas capacidades de acção. Na análise às configurações organizacionais, Mintzberg (2004) refere-se à Administração Pública, como “as burocracias de segurança”, onde a coordenação é feita pelo estabelecimento rígido de um conjunto de procedimentos (burocracia mecanicista) ou pela estandardização da qualificação inicial (burocracia profissional). Relativamente ao processo de coordenação este é capaz de potenciar a partilha de recursos, avaliar de melhor forma as organizações e produzir soluções capazes de envolver e maximizar a capacidade instalada.

Os já citados Lawrence e Lorsh (1967) analisaram os movimentos de diferenciação e integração das organizações. A diferenciação é necessária a qualquer organização que deseja ser eficiente, é necessário o processo de identificação com o ambiente em que a organização quer laborar ser competitiva e conquistar quota de mercado. No entanto, o processo de diferenciação prejudica a coesão interna. Assim, a principal preocupação da gestão estaria em alcançar níveis adequados de diferenciação/ integração. Desta forma, são necessários mecanismos de ligação entre os departamentos de uma organização ou mesmo entre elas no seu conjunto (Galbraith, 1967). Segundo este autor, é possível identificar quatro mecanismos de ligação, de maneira a melhorar a eficiência dos procedimentos das organizações:

1. Encorajar os contactos directos entre gestores de departamentos/organizações;
2. Fomentar grupos de trabalho conjunto;
3. Criar centros de poder formais com características integradoras;
4. Desenvolver estruturas matriciais;

Joan Woodward (1958) analisou a relação entre o tamanho das organizações e os mecanismos de coordenação utilizados. Verificou que em organizações de maior dimensão as actividades devem ser coordenadas pelos mecanismos de standardização, enquanto nas de menor dimensão a supervisão directa assume-se como mais eficiente.

Thompson (1967) também faz uma análise à relação entre o fluxo de trabalho, o tipo de interdependência e as dificuldades de coordenação. Assim, numa interdependência recíproca, o trabalho resulta da interacção contínua dos agentes intervenientes, a coordenação é complexa e tem custos elevados, uma vez que não existe um elevado nível de formalização. Os diferentes agentes, como dependem do sucesso e da eficiência do trabalho dos outros, têm de apreender a trabalhar em conjunto em prol da sua eficiência. Na interdependência sequencial, a coordenação é mais fácil, uma vez que a formalização é mais elevada permitindo um melhor planeamento. Na interdependência comunitária a coordenação não é custosa nem coesa uma vez que se limita à partilha de recursos.

Mais tarde, a investigação sobre os mecanismos de coordenação deixou de ser tão focalizada nos fluxos internos das organizações ou nas suas relações com o meio externo e assumiu outra unidade de análise. Assim, fruto do processo de Reforma Administrativa, que se traduziu numa modificação da génese da Administração Pública, a investigação passou a desenvolver progressivo interesse na coordenação inter-organizacional. Muito influenciada pelo paradigma da Nova Gestão Pública, a Reforma Administrativa assumiu estratégias de aproximação à gestão privada, de recurso a mecanismos de mercado e de proliferação de contratos como forma preferencial de relacionamento entre os agentes responsáveis pelo fornecimento de bens e serviços públicos. Segundo Peters (1998), estas mudanças aumentaram o grau de necessidade de coordenar entre os departamentos e agentes da Administração Pública bem como a acção dos restantes actores que com ela mantinham relações. Desta forma, os mecanismos de coordenação têm como propósito fazer com que os diversos elementos da Administração Pública trabalhem em equipa. A globalização, a competitividade dos agentes económicos e a era da sociedade de informação condicionam o aparecimento de soluções imediatas e flexíveis para a satisfação das necessidades dos cidadãos, ao mesmo tempo que se alia a exigência de qualidade de serviço e baixos custos de

produção (Brutsch, 1998). A fragmentação e competitividade introduzidas anteriormente obrigam o sector público a estabelecer relações com agentes externos, de maneira a dar mais atenção ao cidadão e às suas expectativas (Pollitt, 2003). A nova era económica, assente em tecnologias da informação e comunicação, modifica a perspectiva que se tem dos problemas e condicionou o surgimento de novas soluções (Jagers, Jansen, & Steebackers, 2000; Bovaird & Löffler, 2003). Actualmente, a Administração Pública tem uma nova identidade; já não é constituída por um elemento coeso e sob a direcção política, mas é constituída por um conjunto de unidades especializadas em torno dos seus objectivos organizacionais (Fimreite & Lægheid, 2005). Para a satisfação plena das necessidades dos cidadãos, é necessário um processo de complementaridade de competências específicas das diferentes unidades administrativas (tabela 1).

Tabela 1 - Motivos para a Coordenação

Razão	Significado
1. Mais áreas de intervenção	Sem ter uma responsabilidade directa de produção, o Estado e o sector público são chamados a ter um papel quer como promotor, quer como regulamentador, nas mais diversas áreas da vida socioeconómica.
2. Criação e multiplicação do número de agências administrativas	A opção pela fragmentação do sector público em nome da especialização e da flexibilização eleva o número de actores envolvidos no serviço público.
3. Condicionais financeiros	A necessidade de evitar a duplicação de programas e o desperdício de recursos fazem o tema da integração revestir-se de especial importância.
4. Focalização no cliente de cada departamento	Fruto da fragmentação, cada entidade tem a tendência de olhar mais para o seu cliente, para o seu serviço, em detrimento do conceito mais global de serviço público.
5. Níveis maiores de descentralização	O número de agentes responsáveis, bem como os níveis de administração envolvidos, dificultam qualquer processo de coordenação.
6. Complexidade dos problemas	Actualmente, os assuntos que necessitam de intervenção governamental, não são tão simples para caber na área de jurisdição de um só ministério ou departamento. Carecem, para a sua boa regulação, da acção concertada e integrada de vários departamentos que actuam nas diferentes dimensões do problema.

Fonte: Peters (1998)

Estas relações intra e inter-organizacionais podem levantar dificuldades de coordenação. Através do uso destes mecanismos procuram-se sinergias entre os sectores da Administração Pública e entre estes e os demais agentes externos responsáveis pela prestação de serviços públicos. Procura-se também reduzir a duplicação/sobreposição de actividade públicas bem como melhorar a sua consistência. Enfim, procura-se que a

acção governativa tenha uma visão global do que constitui o serviço público, de maneira a não ser um somatório de objectivos sectoriais. A forma como esta coordenação pode ser implementada, varia, conforme o modelo de gestão pública adoptado (Peters, 1998). Segundo, Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers e Bouckaert (2004), para além do modelo de gestão pública, a cada mecanismo de coordenação está associado um mecanismo de controlo. Assim, é de consenso generalizado na literatura que existem três tipos ideais de mecanismos genéricos de coordenação: mecanismos de hierarquia (*Hierarchy Type Mechanism* – HTM); mecanismos de mercado (*Market Type Mechanism* – MTM); mecanismos de *networks* (*Network Type Mechanism* – NTM) (Thompson, Frances, Levacic, & Mitchell, 1991; Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers, & Bouckaert, 2004)

MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO E COORDENAÇÃO

Mecanismos de Hierarquia – HTM

Segundo esta abordagem, as organizações estruturadas conforme os princípios da organização hierárquica, são aquelas que se revelam mais adequadas em situações em que é necessário gerir uma grande diversidade de pessoas e situações mesmo que dispersos por uma vasta área geográfica. Permite, ao mesmo tempo, uma gestão eficiente e uma maior responsabilização (Elliot, 1991). Para um gestor, a monitorização de operações complexas é de difícil supervisão directa, a standardização dos processos, qualificações ou resultados parece a alternativa mais viável para assegurar que todos os elementos façam o que lhes é exigido. Ao nível da acção do Estado², a coordenação formal e hierarquizada potencia elevados níveis de equidade, elimina a insegurança do mercado e socializa custos (Breitenbach, Bruden, & Coates, 1991).

Desta forma, as organizações hierárquicas estão assentes no seguimento de regras com base legal/racional. Estas regras são elaboradas por parte da organização com autoridade para tipificar o comportamento dos restantes elementos. Segundo Weber (1947), uma organização burocrática possibilita:

- Definir as funções de cada elemento da organização;

² O conceito de Estado é passível de diferentes entendimentos, sendo que neste caso é usado como sinónimo de Governo enquanto figura que representa a entidade que gere o serviço público e que define as políticas públicas a seguir.

- Planear a partilha de recursos entre departamentos;
- Criar canais de comunicação formal entre os elementos das organizações;
- Combinar os esforços dos diferentes departamentos de maneira mais harmoniosa.

O mecanismo de coordenação mais usual é o da autoridade, muitas vezes expresso através do planeamento (Giovanni, 1991). Ainda segundo este autor, a coordenação de recursos não pode ser deixada ao livre arbítrio dos agentes económicos, que lutam no mercado. De uma maneira racional, as organizações devem construir um caminho que as leva à obtenção dos seus objectivos de maneira mais eficiente. O planeamento pode ser implementado de duas maneiras pelo Estado;

1. Planeamento Total – Onde não há espaço para a iniciativa privada. O Estado assume por si só a gestão dos recursos para o bem da colectividade;
2. Planeamento Limitado – A acção do Estado coexiste com os agentes no mercado. A acção destes, por ter falhas, tem de ser complementada de maneira a que a acção do Estado possa aproveitar os mecanismos de mercado e as qualidades da acção hierarquizada;

Segundo a abordagem do novo institucionalismo económico (Coase, 1937; Williamson, 1996), as firmas são a formalização da autoridade como forma de dirigir e coordenar esforços (Bradach & Eccles, 1991). Existem diversos problemas e custos com a organização, coordenação e controlo da produção de bens e serviços. Os arranjos organizacionais escolhidos devem, de alguma maneira, possibilitar a poupança nestes custos (McGuinness, 1991). As soluções hierárquicas são a escolha indicada quando as transacções têm um elevado nível de incerteza associado, requerem um montante avultado de investimento inicial, são recorrentes e quando o mercado não tem uma oferta viável (Powell, 1991).

O HTM é portanto, um mecanismo onde a coordenação se encontra bastante formalizada. Está associado à autoridade e à dominação do vértice estratégico sobre os restantes elementos da organização. Assenta na distribuição de responsabilidades e no estabelecimento de linhas directas de controlo. Este é de tipo *ex ante*, é um controlo prévio dos factos, isto é, desenvolvem-se processos de validação e aprovação prévios à

implementação da decisão. Concretiza-se no controlo exercido pela cadeia de comando e pela dependência orçamental. É criada uma estrutura formal de comunicação de tipo *top-down*, de maneira a indicar a cada parte da organização o que se espera dela e, ao mesmo tempo, para funcionar como mecanismo de monitorização dos funcionários. O vértice estratégico é responsável pelas mais-valias de todos os agentes subordinados, pelo seguimento do plano organizacional e pela manutenção da legitimidade das chefias intermédias. Para tal deve poder vetar decisões, atribuir recompensas, gerir os recursos humanos e planear e distribuir trabalho (Elliot, 1991).

Mecanismos de Mercado – MTM

Apesar das suas valências, as soluções de coordenação hierárquica sofrem de limitações que prejudicam a sua eficiência. A informação organizacional perde-se pelos inúmeros canais de comunicação; A tomada de decisão arrasta-se por diferentes níveis hierárquicos; A responsabilidade dilui-se. O planeamento torna-se demasiado rígido e não acompanha as exigências da economia moderna. Promove a economia paralela, as disfunções burocráticas e a concentração de poder nas mãos de alguns (Breitenbach, Bruden, & Coates, 1991; Elliot, 1991). Segundo Giovanni (1991), o planeamento utilizado pela Administração Central tem uma falha ao nível do agente que toma as decisões. Para ser eficiente, o mecanismo de planeamento deveria ter a prossecução da eficiência como objectivo do fundo. No entanto, não esqueçamos que o agente político que toma decisões neste nível tem outra racionalidade. A sua intervenção não está isenta de condicionalismos que, em certa medida, a desvirtuam. Estes condicionalismos são conhecidos na literatura como falhas de governo (Weimer & Vining, 1999) onde se destacam, entre outras, falhas inerentes à agenda política, horizonte temporal de eleição, à disciplina partidária, aos ciclos eleitorais.

Segundo Breitenbach, Bruden e Coates (1991), as soluções de mercado potenciam uma produção mais eficiente, uma coordenação “sem intervenção humana” e maior liberdade de escolha por parte dos consumidores. No mercado, no seu sentido mais puro, o processo de coordenação é conseguido através da competição entre compradores e vendedores. Propiciam-se trocas consideradas vantajosas para ambas as partes. No processo de mercado, a integração faz-se tradicionalmente entre produtores e consumidores. No entanto, aplicando o conceito de mercado ao seio da acção da Administração Pública, Krizner (1991) atribui ao Estado o papel de detentor dos meios

de produção, identificando os cidadãos como consumidores e como produtores um conjunto de agentes onde se incluem quer privados quer agências administrativas.

Cada actor tem um plano de acção e estabelece as suas relações mediante a informação que tem disponível. Na sua racionalidade económica, os agentes tentam adquirir meios de produção a um preço inferior àquele que estavam dispostos a pagar; e tentam vender a um preço superior aquele que estavam dispostos a receber. Após um período inicial de ignorância, cada agente económico refaz a sua estratégia. Faz novas propostas à procura de novas relações comerciais mais vantajosas. Cada actor preocupa-se em testar os seus concorrentes de maneira a conseguir vantagem de mercado. Todos são pressionados a ser mais eficientes, e dessa interacção nascem as relações que estabelecem entre si (Krizner, 1991).

O MTM é um mecanismo de coordenação baseado na competição natural entre os agentes. A coordenação das forças produtivas é feita por uma “mão invisível”. O interesse próprio dos agentes conduz à coordenação de esforços (Bradach & Eccles, 1991). Existe uma política e propensão para a negociação. Nos sistemas administrativos com grande tradição legalista este modelo tem dificuldades de implementação, segundo a ideia que a Administração Pública cumpre a lei, não negocia. Através deste mecanismo, incumbe ao Estado a responsabilidade de gerir através do mercado, de modo a aproveitar as suas vantagens. Desta forma, o sector público pode melhorar o seu nível de eficiência, verificar o ajustamento entre a oferta que propõe e a procura pelos cidadãos e avaliar o seu desempenho económico-financeiro.

Recentemente, o Estado tem optado, em determinadas situações, por regulamentar a actividade dos agentes económicos (nomeadamente em casos de monopólios naturais, em mercados onde a informação não é suficientemente divulgada e em situações onde é necessário precaver e garantir serviços mínimos para determinados grupos sociais). Neste modelo, que pressupõe o uso de mecanismos de mercado, espera-se uma atitude reguladora por parte do Estado. Este deve garantir as condições de funcionamento do mercado tais como, agilizar os movimentos de saída e entrada no mercado, fixar padrões mínimos de qualidade e prever medidas de discriminação positiva (Levacic R. , 1991). O controlo utilizado é de tipo *ex post* exercido pelos factores preço e concorrência (Figura 1).

Figura 1 - Pressões para a Coordenação com MTM



Fonte: Elaboração Própria

Mecanismos de Networks – NTM

As relações estabelecidas entre os agentes económicos não são uma característica intrínseca das organizações, mas sim ligações emergentes das relações entre os actores (Knoke & Kuklinski, 1991). Em diversos casos de produção de bens e serviços, os agentes intervenientes estão dependentes das acções protagonizadas pelos outros. As suas acções necessitam de ser coordenadas, mas esta coordenação não é feita pela elaboração de um plano, pela cadeia hierárquica ou pela concorrência entre os agentes, mas sim pela partilha de informação e pelo estabelecimento de canais de comunicação. Assim, esta prática possibilita aos agentes garantirem a sua posição e rendibilidade a curto prazo e a sua viabilidade a médio e longo prazo, promovendo a resolução de diferenças e erros no processo de trocas (Johanson & Mattson, 1991). Através dos mecanismos de coordenação deste tipo os agentes valorizam a confiança, resolvem conflitos e reduzem custos de transacção (Johnston & Lawrence, 1991; Williamson & Winter, 1993).

Desta forma, o NTM é um mecanismo de coordenação que está assente na contínua interacção entre os diferentes actores protagonistas do serviço público. Fomenta a criação de sistemas de informação e de tomada de decisão integrada. A coordenação só acontece após um processo de interacção e de partilha de valores e informação permitindo o aparecimento da confiança entre os actores e a consequente resolução de problemas e conflitos. O Estado pode ter aqui um papel importante a desempenhar como agente catalizador da criação da *network*, seleccionando os agentes que a ela pertençam, promovendo a coordenação, criando acordos entre agentes e gerindo

conflitos. O tipo de controlo utilizado é de tipo *ex post*, e tende a verificar o atingir dos objectivos organizacionais definidos.

Figura 2 - Pressões para a coordenação com NTM



Fonte: Elaboração Própria

Assim, podemos resumir as diferentes estratégias de coordenação (Tabela 2):

Tabela 2 - Comparação entre Mecanismos de Governação

	Mercado	Hierarquia	Networks
Base Conceptual	Contrato	Emprego	Complementaridade
Meios de Comunicação	Preço	Rotinas Formais	Relacionamento
Resolução de Conflitos	Tribunal	Administrativo	Reciprocidade
Flexibilidade	Alta	Baixa	Média Alta
Compromisso entre Partes	Baixo	Médio Alto	Médio Alto
Clima	Oportunista	Burocrático	Benefícios Mútuos
Agentes	Independentes	Dependentes	Interdependentes

Fonte: Adaptado de Powell (1991)

TAXONOMIA DAS ESTRATÉGIAS DE GOVERNAÇÃO

Como se pode verificar, a temática dos mecanismos de coordenação revela-se um campo de investigação rico e actual. Na literatura surgem várias denominações para o mesmo assunto, tais como: *Joined-up Government*, *Holistic Government*, *Government Interrelate*, *Co-ordination Process* (Pollitt, 2003). As tendências de reforma administrativa dos últimos anos modificaram a face da Administração Pública. Esta incorporou novos actores, mudou a forma tradicional de relacionamento e tornou-se mais complexa. Hoje, o desafio está em gerir esta complexidade. Em conseguir

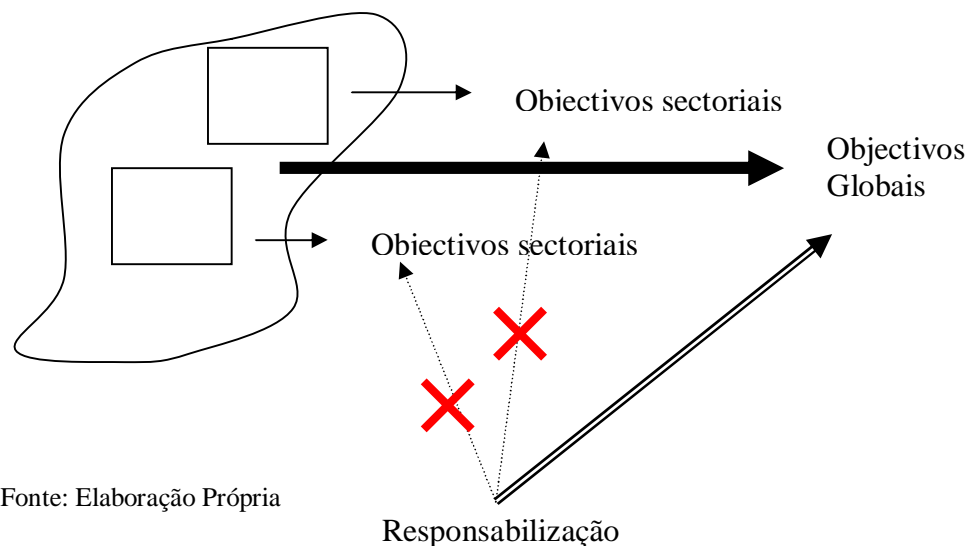
complementar competências e fomentar a cooperação entre os agentes com responsabilidades na prestação do serviço público.

LIMITAÇÕES À CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO E GOVERNAÇÃO

As dificuldades de coordenação não advêm somente da natureza das políticas públicas. Podem ser identificadas barreiras de índole organizacional, legal e política à integração horizontal (Jennings & Krane, 1994). Em termos organizacionais, as perspectivas que cada departamento tem sobre a definição de cliente e serviço público podem não ser compatíveis. A própria responsabilização da acção de cada entidade tem aqui um papel fundamental. Se pretendemos fomentar a acção comum de diferentes entidades, temos de as julgar pelos objectivos atingidos globalmente e não pelas metas sectoriais.

Em termos legais, a compatibilização e a partilha de informação entre departamentos e agências pode não ser possível. A protecção de dados dos cidadãos pode, em certos casos, inviabilizar a vontade de adoptar um plano integrador de cruzamento de informação.

Figura 3 – A dinâmica da responsabilização



Fonte: Elaboração Própria

Em termos políticos, as limitações têm de ser vistas a dois níveis. A nível interno, as próprias agências e departamentos alvo de políticas integradoras podem resistir à mudança. Porquê? Têm o seu próprio domínio e área de acção, têm a sua própria legitimidade e não estão preparadas para a partilha de poder, que é entendido como de uma perda se tratasse. A nível externo, os agentes socioeconómicos que exercem

influência sobre a tomada de decisão de determinadas estruturas administrativas, não vêm de bom grado a perda de influência inerente à cooperação.

Portanto, podemos verificar que a coordenação é tratada, há já algum tempo, na temática da gestão das organizações. Actualmente tipificam-se três formas alternativas de coordenar designados por mecanismos de governação de hierarquia, mercado e *networks*. Em cada um, existem um conjunto de características intrínsecas associadas as estruturas de comunicação e controlo: autoridade; competição; cooperação. Como já referimos, na apresentação das perguntas de investigação, o nosso trabalho irá centrar-se na análise aos mecanismos de governação usados pelos Governos Locais na prestação de bens e serviços públicos.

ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO

Há muito que os académicos têm debatido qual a melhor estratégia científica para realizar as suas investigações. Apesar de poderem ser enumeradas algumas estratégias alternativas (Blaikie, 2000), tradicionalmente são consideradas duas correntes opostas: o Positivista e o Interpretativismo (Amaratunga, Bladry, Sarshar, & Nelson, 2002). A primeira, assumindo a independência do investigador perante a realidade, utiliza a técnica de formulação e verificação das hipóteses, usando normalmente ferramentas de índole quantitativa, socorrendo-se da adopção dos métodos das ciências exactas às ciências sociais, de maneira a encontrar e deduzir uma relação de causalidade. Desta forma, potencia a construção científica através de uma perspectiva de aceitação e rejeição das hipóteses, ou seja, é uma constante procura da verdade. A rejeição da hipótese levanta dúvidas acerca da validade da teoria, mas a sua aceitação não a torna uma verdade absoluta, simplesmente fortalece-a (Blaikie, 2000). A ciência é, desta forma, um contínuo de refinação das teorias. A segunda procura compreender e explicar os factos que ocorrem na realidade em vez de se centrar na procura de relações de causalidade, usando normalmente ferramentas de índole qualitativa. Assume uma posição onde o investigador é participante no cenário em análise e procura a interpretação dos factos sociais inseridos no seu contexto. Enquanto a estratégia indutiva assume uma vertente de generalização dos resultados e adopta uma análise mais descritiva, a estratégia dedutiva envereda por um longo caminho de validação e rejeição de hipóteses como forma de construção do conhecimento.

Tabela 3 - Estratégias de Investigação

	Positivismo	Interpretativismo
Método	Quantitativo	Qualitativo
Crenças	Os factos acontecem e são susceptíveis de serem analisados de forma independente e objectiva pelo investigador.	Os factos acontecem como fruto das construções sociais sendo analisados pelo investigador que é parte do contexto analisado
Procedimento do Investigador	Deve procurar-se reduzir os factos a hipóteses e testá-las.	Deve procurar explicações mais complexas e completas dos factos.
Características da Investigação	Operacionalização de conceitos de maneira a que possam ser medidos.	Usa diversos métodos para analisar diferentes vertentes do mesmo problema.
Vantagens e Pontos Fortes	Potenciam uma análise vasta; mais rápida e económica; propicia uma análise estatística; permite a comparabilidade e repetição da análise em prol da consistência.	Capacidade de analisar as variações temporais; as explicações encontradas têm um teor mais rico; grande capacidade para registar as percepções e explicações subjectivas.
Fraquezas e fragilidades	Pouca profundidade na explicação e nos significados dos factos sociais; dificuldades na validação da teoria.	Quantidade e complexidade dos dados sujeitos a análise; elevada morosidade.
Orientação da teoria na Investigação	Perspectiva dedutiva com a finalidade de testar a teoria.	Perspectiva indutiva com a finalidade de generalizar a teoria.

Fonte: Adaptado de Amaratunga, Bladry, Sarshar e Nelson (2002) e Bryman (2001)

A estratégia de investigação assumida neste trabalho é próxima da vertente positivista/dedutiva, baseada na análise às teorias extraindo-se hipóteses, compostas por conceitos susceptíveis de serem operacionalizados e medidos através de variáveis. Ou seja, uma investigação objectiva, repetível e comparável, procurando aferir relações de causalidade (Bryman, 1984). As perguntas de investigação giram em torno das estratégias de coordenação das organizações responsáveis pela prestação de serviços públicos, no âmbito de acção dos Governos Locais Assim, de maneira a responder as perguntas de investigação formuladas, propomos às seguintes hipóteses gerais de trabalho:

Hipótese I

Portugal, como membro da União Europeia e da OCDE, tem sofrido pressões e influências de maneira a modernizar e reformar a sua Administração Pública. Algumas estratégias de reforma incluíram, na sua agenda, a dimensão local e autónoma da Administração Pública – Os Governos Locais. Nos últimos anos assistiu-se ao crescimento da responsabilidade destes em relação às suas populações, inerente a um processo de transferência de atribuições e competências provenientes da Administração Directa do Estado. Assim, o art. 53 da Lei n.º 159/99 define as atribuições das

autarquias locais, em variadíssimas áreas: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicação; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; habitação; acção social; protecção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa. Como já referimos anteriormente, estas competências são exercidas de várias formas, usando diferentes mecanismos de coordenação. As razões, as práticas e as políticas pelas quais é necessário promover a coordenação estão em constante mutação, sendo que é um enorme desafio tentar estabelecer um padrão ou avaliar as condicionantes. Tal acontece porque a coordenação é aplicada a diferentes contextos administrativos e culturais (6, 2004). Nuns casos pode existir uma cultura de partilha e um espírito de comunidade mais intrínseco, noutros a coordenação pode ser fruto de uma reacção a uma necessidade, noutras situações pode ser imposta por regras e normas legais. Para tornar esta análise ainda mais complexa, podemos encontrar situações onde várias formas de coordenação coabitam simultaneamente (6, 2004). Mais, segundo Boyne (1996) e Stein (1993), estas diferenças justificam-se pelas características intrínsecas de cada actividade. Assim, segundo o mesmo autor, a natureza de cada actividade condiciona a escolha dos mecanismos de coordenação e governação associados.

De maneira a operacionalizar esta hipótese, procedemos (como iremos demonstrar), à reorganização das funções exercidas pelos municípios de maneira a isolar três grupos:

1. O primeiro grupo que identifica as tradicionais funções dos poderes públicos, onde se enquadram as actividades reguladoras e fiscalizadoras, são asseguradas por mecanismos de hierarquia;
2. Um segundo grupo em que as actividades reúnem características de exclusão e rivalidade e são mais susceptíveis de serem asseguradas por mecanismos de mercado;
3. Um último grupo que identifica actividades que se incluem na rede social do município e que tendencialmente envolvem economias de escala são asseguradas por mecanismos de *networks*.

Desta forma, a nossa hipótese a testar associa ao primeiro grupo mecanismos de hierarquia; ao segundo, mecanismos de mercado; e ao terceiro, mecanismos de *networks*.

Hipótese II

A nossa segunda hipótese de trabalho visa testar a relação entre os mecanismos de governação e diversos condicionalismos, para além dos inerentes às actividades a prestar, que reflectam a complexidade e os desafios postos pelo ambiente externo à gestão municipal. Assume-se que nem todos os Governos Locais encaram os mecanismos de governação da mesma forma (6, 2004). Isto é, poderá existir, independentemente da função desempenhada, uma maior propensão para a partilha de informação, para a gestão em rede, para o uso de mecanismos de mercado ou para o recurso à formalização, à autoridade e ao planeamento, fruto de pressões sociais, económicas, políticas ou administrativas. Assim, são utilizados métodos econométricos de maneira a relacionar os mecanismos de governação (variável dependente) e um conjunto de variáveis independentes:

1. Complexidade do Serviço – Esta variável será operacionalizada através de dois indicadores:
 - a. Especificidade do Activo;
 - b. Capacidade de Mensuração;
2. Complexidade da Realidade Envolvente – Esta variável será operacionalizada através de seis indicadores:
 - a. Índice de Desenvolvimento Social – Medido pela Esperança de vida à nascença; Nível educacional; Conforto e saneamento;
 - b. Rendimento *per capita*;
 - c. Taxa de Crescimento Populacional;
 - d. Densidade Populacional;
 - e. Solo Urbano;
 - f. Solo Industrial;
3. Situação Financeira do Município - Esta variável será operacionalizada através de dois indicadores:
 - a. Índice de independência financeira;
 - b. Índice de endividamento
4. Estabilidade Política e Administrativa do Município – Esta variável será operacionalizada através de dois indicadores:
 - a. Grau de estabilidade política;
 - b. Grau de estabilidade administrativa;

RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS

Considerando como unidade de análise os Municípios pretendemos estudar os 278 municípios que integram Portugal Continental. Relativamente às técnicas de investigação, a questão que se coloca não é a de saber qual é melhor, mas sim perceber e compreender qual se adequa mais à posição epistemológica assumida (Bryman, 1984).

Tabela 4 - Ferramentas de Investigação

Quantitativo	Qualitativo
Inquéritos	Entrevista Exaustiva
Análise a estatísticas e estudos Oficiais	Cruzamento com dados Secundários
Entrevistas Estruturadas	Análise a grupos de Referência
Observação Estruturada	Estudo de Caso
	Observação Participante

Fonte: Adaptado de Amaratunga, Bladry, Sarshar e Nelson (2002) e Blaikie (2000)

Assim, conforme já foi referido, adoptaremos uma estratégia quantitativa. Desta forma, a recolha de dados seria feita em três fases:

1. Recolha preliminar por todos os municípios das soluções escolhidas para a execução das suas competências. Feito por inquérito fechado e exploratório.
2. Recolha de dados através de inquéritos relativos às práticas e mecanismos de coordenação utilizados;
3. Cruzamento da informação recolhida com informação e análise de estatísticas e estudos oficiais.

ANÁLISE DE INFORMAÇÃO

A análise à informação permite um tratamento quantitativo adequado à perspectiva dedutiva da investigação a que nos propomos. Inerente ao processo de construção científica sob a égide da estratégia dedutiva, são definidas hipóteses para serem posteriormente testadas. Estas hipóteses estruturam-se em indicadores que devem reunir duas qualidades:

- Capacidade para expressar e provar a realidade a que se referem. Ou seja, se a resposta fornecida é adequada para resolver as questões de investigação (*validity*);
- Serem consistentes ao longo do tempo, uma vez que a estratégia dedutiva deve permitir a repetição e comparabilidade dos resultados (*reliability*).

Recolhida a informação destes indicadores é necessário codificá-la, de maneira a medir os conceitos, estabelecer causalidade e criar associações entre as variáveis. Desta forma, após a recolha de informação, usamos métodos de estatística descritiva e de inferência estatística, para testar a relação entre os conceitos anteriormente definidos.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

INTRODUÇÃO

1. Perguntas de Investigação
2. Estado da Arte
3. Estratégia de Investigação
4. Análise de Informação
5. Estrutura da Dissertação

CAP. I – MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO. Interpretar os mecanismos de governação enquanto estratégias alternativas de coordenação. Apresentar, compreender e analisar as diferenças entre os mecanismos de governação alternativos. Analisar os condicionalismos, as valências e os desafios colocados por cada mecanismo de governação. Apresentar e analisar os parâmetros e as dimensões da reforma administrativa, no contexto dos mecanismos de governação. Assim, serão estes os pontos de análise:

1. Mecanismo de Hierarquia – Modelo hierárquico tradicional. Analisar a construção de organizações, elaboração de planos, comunicação e controlo organizacional;
 - a. **Coordenação através da formalização e elaboração de planos;**
2. Mecanismo de Mercado – Análise das soluções de mercado, da óptica da coordenação de agentes económicos por via das forças de mercado. Abordagem do novo institucionalismo económico.

- a. **Coordenação através de mecanismos de preço, contratos, concorrência e acção de entidades reguladoras;**
3. Mecanismo de *Networks* – Soluções híbridas como alternativas aos tradicionais métodos de coordenação e controlo.
 - a. **Coordenação através de acção conjunta, colaboração e confiança entre as organizações;**

CAP. II – AS AUTARQUIAS LOCAIS EM PORTUGAL - Apresentação do nosso campo de análise. Análise à evolução do poder local em Portugal: evolução histórica. Centralização vs. Descentralização: a experiência dos diferentes códigos administrativos. A Reorganização interna dos serviços: o impacto da terceira República. As novas competências e a evolução das responsabilidades dos Governos Locais. Formas e estruturas organizacionais adequadas ao cumprimento das responsabilidades do serviço público. Aqui também iremos analisar as diferentes alternativas organizacionais, para a produção dos serviços municipais: Serviços Próprios; Sector Empresarial Local; Sector Privado; Associativismo.

CAP. III – METODOLOGIA. Chegados a este ponto torna-se necessário explicar o nosso modelo de análise e, com base na nossa questão de partida, apresentar as hipóteses subjacentes ao nosso trabalho de investigação. Também é o momento em que, para além de caracterizarmos o nosso universo de estudo, apresentamos e analisamos o inquérito usado na investigação. Finalmente serão apresentados os resultados e as alterações ao inquérito decorrente do pré-teste realizado.

CAP. IV – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS. Este é o capítulo de apresentação dos resultados obtidos e confrontação com as nossas hipóteses de trabalho, de maneira a verificar a sua consistência. Este capítulo será dividido em três partes principais. Em primeiro lugar tratamos os resultados inerentes ao nosso primeiro objectivo. Apresentamos um conjunto de dados de estatística descritiva e construímos rankings de utilização dos diferentes mecanismos de governação. Em segundo lugar, explorámos os resultados inerentes aos custos de transacção, novamente através de ferramentas de estatística descritiva e da construção de rankings. Finalmente, apresentámos os modelos de regressão multinomial logística para o tratamento do nosso segundo objectivo de trabalho.

CONCLUSÃO – Neste ponto, procedemos à apresentação das principais conclusões do nosso trabalho. Apresentámos os principais resultados da investigação bem como algumas limitações que sentimos ao longo do trabalho. Finalmente identificámos algumas linhas de investigação futura.

CAPÍTULO I

MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

INTRODUÇÃO

A importância da coordenação numa organização é inegável. O facto de termos elementos organizacionais individualmente eficientes pode não significar que, da sua acção conjunta, resulte uma organização também ela eficiente no seu todo. Se estivermos perante uma orquestra com os melhores músicos, sem a presença do maestro, capaz de indicar o tempo de entrada e o ritmo esperado de cada um, dificilmente ouviremos uma sinfonia. A necessidade de coordenação advém do facto das organizações serem constituídas por processos complexos e dinâmicos e, independentemente de assumirmos uma abordagem mais mecanicista ou orgânica, ser necessário analisar e prever o papel desempenhado por cada elemento da organização, bem como a oportunidade da sua acção. Enquanto princípio organizacional, a coordenação esteve presente nas reflexões iniciais sobre a gestão das organizações. A criação de estruturas organizacionais formais teve como propósito promover a divisão do trabalho, de maneira a garantir uma necessária separação das tarefas, responsabilizando a sua execução através da criação de meios de comunicação e controlo. Estes, em última análise, acabaram por constituir os primeiros instrumentos de coordenação.

A coordenação é um princípio de organização comum e necessariamente discutido em qualquer abordagem que se faça à gestão das organizações (Van de Ven, Koenig, & Delbecq, 1976). Visa sobretudo articular a acção das diferentes partes da organização, de maneira a serem coerentes e evitarem redundâncias e sobreposições. Actualmente, devido a diversos factores, entre os quais se incluem a crescente autonomia e especialização dos serviços públicos, a liberalização dos monopólios públicos, o nível de exigência dos cidadãos, a globalização e a nova era da sociedade de informação, a necessidade dos governos compatibilizarem as acções dos diversos elementos que compõem o serviço público aumentou consideravelmente. Por outras palavras, os governos viram-se na necessidade de instituírem sistemas de comunicação, de controlo e monitorização que lhes permitissem gerir a diversidade de entidades que compõem a

Administração Pública³. Ou seja, desenvolverem formas e técnicas de coordenação inerentes e adequadas às suas responsabilidades de governação.

Estas técnicas de coordenação podem ter características intrínsecas à realidade onde pretendem actuar; podem ter um maior ou menor grau de formalismo; podem ser dirigidas a um ou mais actores; podem visar a coordenação de elementos que pertençam exclusivamente à organização, a coordenação entre organizações, ou uma estratégia mista tendo por objectivo coordenar elementos organizacionais entre si, agilizando a sua acção com agentes externos à organização. Independentemente desta realidade, as técnicas de coordenação também variam mediante a natureza dos assuntos que se pretendem coordenar. Assim, se a intenção for coordenar no momento da tomada de decisão, as técnicas serão diferentes do que no momento da implementação. O mesmo acontece se a coordenação é feita através de técnicas financeiras⁴ ou administrativas⁵. Estas estratégias alternativas são susceptíveis de serem condicionadas por elementos internos ou externos às instituições. Assim, as organizações têm as suas práticas e crenças, isto é, a sua cultura organizacional; agem num ambiente socioeconómico específico; são influenciadas por sistemas administrativos diferentes; absorvem o impacto de diferentes movimentos de reforma administrativa; e são reguladas por normas legais próprias. Todos estes factores condicionam os mecanismos usados para governar.

Assim, este capítulo pretende sistematizar estas diferentes estratégias de coordenação em três mecanismos de governação alternativos: a autoridade hierárquica; a competição de mercado e a confiança nas *networks*. Desta forma, pretendemos explorar as diferentes alternativas de governação, de maneira a resolver um dilema da gestão pública: a escolha entre assegurar a produção de bens e serviços internamente ou externalizar o serviço. Isto é, escolher entre possíveis ganhos de eficiência e perda de controlo sobre a produção. Mais, se a opção for externalizar, em que ocasiões se deve preferir um processo concorrencial de mercado ou a criação de parcerias e colaboração

³ Aqui o conceito de Administração Pública é usado de forma lata, sem atender nem à natureza jurídica das organizações nem à clássica classificação dos diferentes níveis de Administração Pública apresentada por Freitas do Amaral (2004). Neste sentido lato, o conceito de Administração Pública designa todos os agentes (públicos, privados, sem fins lucrativos/3º sector), com papel activo no serviço público.

⁴ Podem-se concretizar através de mecanismos de orçamento partilhado ou de execução financeira conjunta, por exemplo.

⁵ Neste caso o sistema de gestão pode incluir a criação de equipas de trabalho ou reuniões inter-organizacionais.

entre as organizações. Assim, à medida que discutirmos as formas de governação, pretendemos identificar as dimensões e características de cada uma para, na parte empírica desta investigação, podermos classificar e justificar a escolha dos arranjos institucionais escolhidos pelos Governos Locais em Portugal.

Nesta abordagem iremos também analisar os mecanismos de governação à luz da teoria organizacional, ou seja, uma abordagem mais descritiva e exploratória, que visa compreender os modelos e as configurações utilizadas para promover a adaptabilidade das organizações entre si e com o meio ambiente. No entanto, não excluiremos uma abordagem mais próxima à ciência política, mais focalizada no planeamento e implementação de sistemas de coordenação próprios a uma determinada situação, capazes de ligar os objectivos estabelecidos com os instrumentos utilizados.

1. MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

Muitos académicos têm discutido e analisado o tema da coordenação. Como tal, muitas são as denominações dadas às várias estratégias e técnicas seguidas no intuito da compatibilização da acção dos diferentes organismos. Inicialmente começaram por ser conhecidos por mecanismos de coordenação. Brickman (1979) preferiu denominá-los por formatos de coordenação. Grandori (1987) identificou-os com esquemas de coordenação. Mais recentemente tornaram-se conhecidos por mecanismos de governação (Peters, 1998). No entanto, em todas as situações, a essência do conceito é muito similar, ou seja, é uma forma de ligação entre os centros de decisão dentro de uma organização ou no seio de uma rede integrada (Alexander, 1995). Porém, antes de entrar pela exploração das suas diferentes alternativas é oportuno discutir, embora brevemente, o conceito de governação.

A tradicional ideia de governação associada à criação de organizações ou serviços integradas no governo, isto é, na administração pública e geridas através de relações de hierarquia, com a finalidade de produzir bens e serviços públicos, está actualmente desadequada. Isto porque o acto de governar não se resume à produção de bens e serviços públicos, mas tem também por objectivo fomentar a integração e coesão social, partilhando responsabilidades com a sociedade civil, tornando-a activa no exercício da gestão pública (Bovaird & Löffler, 2001).

A governação é assim o exercício do poder político para gerir os assuntos da nação em colaboração com os elementos que a constituem (World Bank, 1989). Neste sentido, o mecanismo de governação burocrático (através das estruturas da administração pública) é somente um dos mecanismos possíveis de governação, que inclusivamente tem vindo, a ser substituído por outros mais complexos. Tal não significa, no entanto, que não continue a ser usado em diversas situações. Face à complexidade dos problemas que se colocam actualmente ao Estado, dificilmente estes teriam a capacidade de, por si só, satisfazer as necessidades dos actores sociais que os rodeiam. Em vez disso, recorrem a soluções, também elas complexas, que envolvem agentes privados, outras unidades governativas, organizações sem fins lucrativos e associações de cidadãos (Kickert, 1997).

Actualmente existe uma enorme pressão sobre o Estado de maneira a aplicar um conceito adequado de boa governação (*good governance*) que reúna e agilize simultaneamente valores da eficiência, legitimidade, legalidade, equidade e coesão social. Neste contexto, as decisões das entidades públicas são tomadas por via de uma correcta ponderação entre factores legais e culturais e a resolução de problemas não se faz exclusivamente pela acção positiva do Estado, mas sim através da interacção de todos os elementos da sociedade (Löffler, 2003). Ou seja, não se trata de escolher o melhor mecanismo de governação, mas sim de conseguir compatibilizá-los e desenhar a melhor combinação possível que propicie maior valor acrescentado para o serviço público (Tenbensen, 2005).

Assim, é opinião generalizada na literatura que a coordenação pode ser conseguida através de três Mecanismos de Governação: mecanismos de hierarquia (*Hierarchy Type Mechanism* – HTM); mecanismos de mercado (*Market Type Mechanism* – MTM); mecanismos de *networks* (*Network Type Mechanism* – NTM) (Thompson, Frances, Levacic, & Mitchell, 1991; Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers, & Bouckaert, 2004; Alexander, 1995; Bradach & Eccles, 1991). Também neste caso conseguimos encontrar na literatura, estudos que referem uma realidade muito semelhante usando termos distintos. Desta forma, fruto da investigação realizada por Van de Ven, Koenig, e Delbecq (1976), cujo objectivo definido seria apurar os condicionalismos que influenciavam a escolha dos diferentes tipos de coordenação, foram identificados três factores: a incerteza do ambiente externo; a interdependência departamental; e o

tamanho organizacional. Para tal os autores, definiram as alternativas de coordenação apresentadas na tabela 5:

Tabela 5 - Esquema das Alternativas de Coordenação

Alternativa de coordenação	Tipo de Coordenação
Através de um Plano	Impessoal
Por mecanismos de reacção	Individual
	Grupo

Fonte: Adaptado de Van de Ven, Koenig, e Delbecq (1976)

A coordenação feita através de um plano é indicada para ambientes estáveis e previsíveis. São planeados procedimentos e mecanismos formais de comunicação e controlo. São previstas as solicitações dos serviços e são preparadas e tipificadas de antemão as respostas que o sistema administrativo tem de produzir. Os padrões de comportamento são reproduzidos de maneira a garantir eficácia e eficiência do sistema criado. Numa tentativa de manter este objectivo, cada elemento da organização tem a sua acção totalmente definida, não existindo grande margem de discricionariedade, de maneira a evitar procedimentos ou tomadas de decisão desadequadas.

A coordenação por reacção assume uma perspectiva diferente. Ao contrário da anterior, não desenvolve uma noção estável de coordenação, mas assume-a como algo que deve ser construído à medida que se estabelecem as relações e que as entidades interagem. Assumindo a racionalidade limitada dos agentes, qualquer informação adicional que se adquire fruto da experiência, implica ajustamentos no comportamento dos agentes, de maneira a re-adequar os processos de troca de informação, tomada de decisão e monitorização. No tipo de coordenação individual, estes ajustamentos são feitos por iniciativa do agente individualizado que actualiza o seu comportamento à medida que acumula experiências e novas fontes de informação. No tipo de coordenação por grupo, os ajustamentos são feitos conjuntamente, de maneira mais ou menos formal, fomentando as ligações e os níveis de confiança de cada um dos elementos.

Enquanto o estudo de Van de Ven, Koenig, e Delbecq (1976) teve por objectivo analisar as variantes da coordenação no seio das organizações, os mecanismos de governação identificados na tabela 6, procuram analisar as diferentes alternativas que o poder político (central ou local) tem para coordenar quer os serviços e divisões internas, quer

os agentes externos com quem possa vir a estabelecer relações, sejam parcerias ou contratos formais.

Tabela 6 - Comparação entre Mecanismos de Governação

	Mercado	Hierarquia	Networks
Base Conceptual	Contrato	Emprego	Complementaridade
Meios de Comunicação	Preço	Rotinas Formais	Relacionamento
Resolução de Conflitos	Tribunal	Administrativo	Reciprocidade
Flexibilidade	Alta	Baixa	Média Alta
Compromisso entre Partes	Baixo	Médio Alto	Médio Alto
Clima	Competição	Burocrático	Benefícios Mútuos
Agentes	Independentes	Dependentes	Interdependentes

Fonte: Adaptado de Powell (1991)

Tradicionalmente, são apresentadas duas estratégias de coordenação alternativas à produção de bens e serviços públicos: a Hierarquia e o Mercado (Coase, 1937; Williamson, 1996). Um distingue-se do outro por via do padrão de relacionamento entre os agentes bem como pelo mecanismo de controlo utilizado. A autoridade, o formalismo e a standardização ocupam na hierarquia o lugar da concorrência e do mecanismo de preço no mercado (Alexander, 1995).

Desta forma, os mecanismos de hierarquia apresentam-se provavelmente como a forma mais comum das organizações públicas se organizarem (Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers, & Bouckaert, 2004). Neste tipo de coordenação, o controlo político exerce uma capacidade de comando e autoridade sobre as decisões de gestão do resto da estrutura, isto é, sobre a afectação de recursos para investimentos, despesas e manutenção do aparelho produtivo. As ordens de comando fluem do topo para a base, através de linhas claras e formais de comunicação. A regulamentação, o planeamento e a descrição pormenorizada da conduta dos agentes são as ferramentas de gestão mais adoptadas. Como tal, o controlo é exercido *a priori* no intuito de verificar a conformidade da acção com o cenário previsto e pré-estabelecido. Assim, na impossibilidade de verificar constantemente, caso a caso, todas as situações, optou-se pela formalização dos procedimentos, aproveitando a repetição constante das tarefas.

O mecanismo de mercado, a alternativa tradicional, parte do princípio que as forças de mercado⁶ são capazes de coordenar os factores produtivos. Ou seja, da competição e das trocas entre os agentes, através do mecanismo de preço, são emitidos sinais (margens de lucro, e quotas de mercado, por exemplo) que permitem o ajustamento dos comportamentos adoptados. Desta forma, por exemplo, se um sector de mercado se tornar mais proveitoso poderá desencadear uma maior oferta por parte de agentes que queiram nele intervir de maneira a absorver esse excedente de procura. Noutra situação, a redução acentuada de rentabilidade de um fornecedor poderá indicar uma falta de eficiência dos seus comportamentos. Da interacção com os restantes agentes, surgem novas informações que moldam e actualizam as estratégias de cada agente.

Mais recentemente, foi sugerida uma solução híbrida, assente na dependência e na confiança mútua entre os agentes económico/administrativos. A partilha de objectivos globais, de valores e de informação permite a criação de uma rede onde se incluem diversos intervenientes, com diferentes formas jurídicas, cada qual com os seus objectivos específicos e individuais. No entanto, fruto da experiência e da convivência entre todos, são criadas estruturas, mais ou menos informais, que permitem por os diferentes actores em acção, combinar esforços e resolver conflitos. Neste caso, não existe uma autoridade formal como na hierarquia, pois cada agente pertence à rede porque entende a necessidade e as vantagens de a integrar. Também a pura competição, característica de mercado, cede aqui lugar à partilha, à confiança e à negociação.

Feita esta breve introdução aos diferentes mecanismos de governação, passaremos a uma análise mais individualizada onde procuraremos, para cada um, identificar as características dominantes, os mecanismos de comunicação, controlo e coordenação.

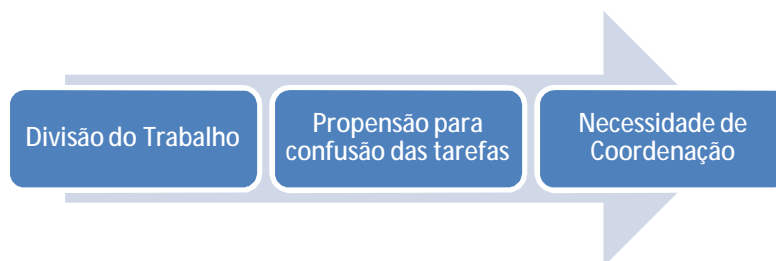
1.1. MECANISMOS DE HIERARQUIA

A hierarquia é um modo de organização assente na coordenação vertical das acções dos seus elementos, através da autoridade e obrigatoriedade de cada um adequar o seu

⁶ Também conhecidas pela “mão invisível” de Adam Smith (1776) que advogava a liberdade e o individualismo de maneira a permitir o equilíbrio perfeito e natural de mercado.

comportamento ao esperado pela organização. A divisão e a coordenação natural do trabalho são substituídas de forma consciente e planeada por arranjos institucionais de funções formalmente definidos e regulamentados (Beetham, 1991). A estrutura hierárquica, através de linhas de autoridade formais, teve como propósito promover a divisão do trabalho, de maneira a garantir uma necessária separação das tarefas, responsabilizando a sua execução através da criação de meios de comunicação e controlo. Estes, em última análise, acabaram por constituir os primeiros instrumentos de coordenação. Embora indirectamente, Taylor (1911) foi o primeiro autor a abordar o problema da coordenação através da estrutura hierárquica. A procura de um “*one best way*” traduziu-se em Taylor na Organização Racional do Trabalho: na decomposição das tarefas seguida de um redesenho dos cargos e pela supervisão funcional, o que denota uma necessidade de coordenar as peças do trabalho depois de as dividir. Outros autores clássicos também dedicaram alguma atenção à coordenação através da autoridade formal. Em Fayol (1949) como em Gulick (1937), a coordenação é assumida claramente como um dos princípios organizacionais. Para estes autores, a coordenação é um elemento essencial em todo processo de divisão e distribuição de tarefas. Como tal, a coordenação permite evitar a possível confusão na organização do trabalho inerente à sua separação em diferentes operações. No entanto, enquanto Fayol assume a coordenação como um conceito estanque associado a uma noção de ordem correcta dos elementos organizacionais, Gulick faz uma abordagem algo diferente, assumindo a coordenação como um contínuo que vai variando à medida das condicionantes externas. Embora ainda com uma postura bastante prescritiva, Gulick procura já estabelecer relações entre a coordenação e o tamanho das organizações, a amplitude de controlo e a divisão do trabalho.

Figura 4- Relação entre Divisão do Trabalho e Necessidade de Coordenação

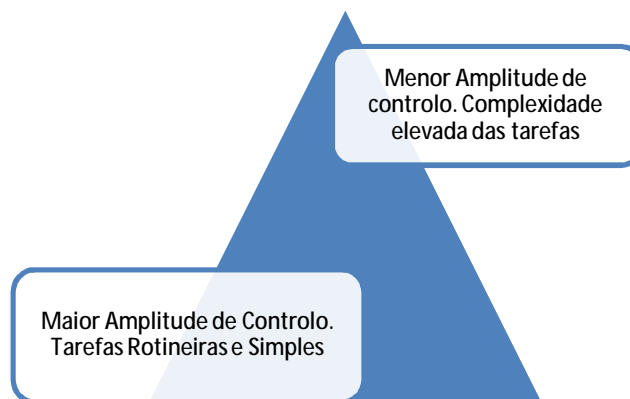


Fonte: Elaboração Própria

Gulick (1937) alerta-nos para o perigo que pode advir de falhas no sistema de coordenação. Se não for adequado, os departamentos podem sobrepor-se na execução

das tarefas, agir fora de tempo e perder a real noção da missão em que estão integrados. A propensão para a confusão na execução das tarefas é causadora de entropia no sistema e justifica a necessidade de cooperação ao nível de divisão do trabalho (Figura 4). Estes mecanismos de coordenação interna devem respeitar o princípio da amplitude de controlo, ou seja, há que ter a noção da limitação natural dos supervisores coordenarem os seus subordinados. À medida que as tarefas se tornam rotineiras e estáveis aumenta a amplitude e a capacidade de coordenação de grandes números. Evidentemente, no topo das organizações, a amplitude é menor (Figura 5).

Figura 5 -Relação entre a Hierarquia e a Amplitude de Controlo



Fonte: Elaboração Própria

Segundo Hood (1998), o modelo hierárquico desenvolvido por Weber (1947), está orientado para o estabelecimento de padrões de comportamento definidos por normas internas, de maneira a evitar os possíveis malefícios que poderiam advir de um grau de discricionariedade excessivo dos agentes administrativos. Estes, não devem desenvolver as suas tarefas mediante a riqueza de conhecimento de cada um. Se assim fosse, estaríamos numa situação de confiança excessiva no arbítrio cognitivo de cada elemento da organização e de desresponsabilização das funções de gestão. Ainda segundo a explicação deste autor, à gestão cabe o ónus de criar regras de comportamento e estruturas de autoridade como veículo necessário para evitar o caos. Como podemos depreender, o modelo hierárquico está assente numa noção de perfeita racionalidade humana. Ou seja, acredita-se na capacidade humana de processar toda a informação, de maneira a encontrar, não uma solução particular, mas a melhor solução no que diz respeito à gestão eficiente das organizações.

O modelo hierárquico é tido, por diversos autores, como a forma mais tradicional, natural e eficiente de gerir organizações de grande dimensão num ambiente estável (Weber, 1947; Blau & Meyer, 1971; Beetham, 1991; Eliot, 1991; Alexander, 1995; Grandori, 1997; Araújo, 2003; Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers, & Bouckaert, 2004). É um modelo de gestão assente no sacrifício dos interesses pessoais em função daquilo que são os objectivos da organização bem como do estrito cumprimento das regras, normas e ordens (Hood, 1998). Através dos seus mecanismos, o modelo hierárquico consegue resolver problemas e desafios demasiados complexos para agentes individualizados. Por um lado, simplifica e reduz o grau de complexidade graças à divisão racional do trabalho; por outro lado, cria um sistema rígido de responsabilização, de maneira a evitar riscos de desorientação (inerente à divisão do trabalho) e garantir que todos os esforços da organização caminham na prossecução de um determinado objectivo (Eliot, 1991). Consegue-se ainda garantir uma estabilidade, isto é, um padrão de comportamentos uniforme na maneira como são tratados os problemas, de modo a permitir uma óptima resolução, independentemente do agente administrativo responsável; rigor no seguimento das etapas definidas no processo administrativo; disciplina por parte dos agentes intervenientes (Beetham, 1991; Grandori, 1997).

O modelo hierárquico tem a sua origem, no seio da Administração Pública, no trabalho de Weber (1947) relativamente à forma de organização das instituições em prol da eficiência. No entanto, segundo Hood (1998), a sua origem pode situar-se num momento anterior. De facto, grandes instituições da nossa história, como os impérios, grandes exércitos e instituições religiosas, por exemplo, assumiram uma perspectiva hierarquizada. Nestes casos, o modelo burocrático fundamentou-se na cultura confuciana. Esta advogava que os seres humanos eram desiguais em termos de qualidade, talento e capacidade de trabalho bem como em aspectos de natureza humana deontológica e moral. No entanto, apesar destas diferenças naturais, a qualquer um seria permitido aspirar a uma situação melhor por via do trabalho e da dedicação. Neste sentido, qualquer estrutura organizativa deveria tentar reproduzir, no seu interior, esta desigualdade natural e estes processos de evolução. Aliás, se tal não fizesse, dificilmente poderia atingir um nível satisfatório de equilíbrio social, prejudicando o funcionamento e a eficiência procurada. Fica assim justificada a opção pela estrutura hierarquizada, em que uns têm autoridade sobre outros e a evolução na carreira se faz

em função do mérito de cada um. Para garantir a assunção dos objectivos organizacionais como os mais importantes, mesmo à frente dos objectivos pessoais, prevê-se uma estrutura organizacional onde os elementos hierarquicamente inferiores sejam esvaziados de qualquer tipo de capacidade de acção ou liberdade, para além daquelas estritamente necessárias ao cumprimento das suas funções. Desta forma, pretende-se concentrar no topo da hierarquia e nas chefias intermédias, um elevado nível de autoridade formal, para definir planos, estratégias e procedimentos, conjuntamente com o respectivo ónus de responsabilidade pelas acções implementadas pelos subordinados.

1.1.1. CARACTERÍSTICAS DO MODELO

A existência de um conjunto de regras impessoais baseado numa legitimidade racional, com o objectivo de instituir procedimentos standardizados, como meio de atingir e estabelecer um padrão de conduta eficiente de aceitação generalizada, constitui a essência do conceito de autoridade racional, usado por Weber (1947). Desta forma, estes princípios organizacionais argumentam que o funcionamento de qualquer instituição deve ser enquadrado num conjunto de regras internas suficientemente abstractas e claras para permitir a sua correcta execução. Espera-se que cada elemento desempenhe o seu trabalho da maneira como foi previsto na sua descrição de funções resultante da divisão planeada e racional do trabalho. Clarificam-se responsabilidades e promove-se a especialização de maneira a todos os departamentos saberem aquilo que se espera deles e como devem proceder. Deverá existir um órgão de comando com capacidade para validar as regras, distribuir internamente as funções e impor as descrições de forma autoritária. Ou seja, um órgão que detenha a capacidade de construir soluções racionais e eficientes, devendo por isso, impô-las ao resto da organização garantindo, desta forma, a sua eficiência. Será necessário proceder à ordenação dos níveis de autoridade de forma clara e de conhecimento geral, de maneira a que cada agente saiba permanentemente perante quem é responsável pelo cumprimento das regras e pela execução do seu trabalho. A organização deve ser tão impessoal quanto possível. Isto poderá permitir vantagens a dois níveis: ao nível da relação com as solicitações externas, garantindo uma igualdade de tratamento; e ao nível interno permitindo que os órgãos sejam verdadeiros centros institucionalizados de poder, sem qualquer tipo de apego à pessoa que o ocupa. Os cargos da estrutura hierárquica estarão estruturados em carreiras profissionais. Os funcionários que os

preenchem procuraram evoluir na carreira através do seu bom desempenho, que é medido através de duas dimensões: o grau de adequação do seu comportamento efectivo em comparação com o que seria expectável e pré-definido; a obediência às ordens do seu superior hierárquico (também responsável pela sua avaliação). À medida que o funcionário evolui na carreira, aumenta o seu nível de responsabilidade, capacidade de decisão e horizonte temporal da validade da sua decisão⁷. Assim, é compreensível que a diferenciação hierárquica seja acompanhada pela remuneratória.

Como podemos verificar, estas características burocráticas, definidas como a solução dos problemas de eficiência das organizações, afectam a maneira com estas se estruturam. Desta forma, a divisão do trabalho, que permite simplificar as operações mais complexas, origina uma necessidade de coordenação entre os diferentes departamentos. Como tal, este esforço para agilizar a acção dos diversos elementos organizacionais, em instituições de grande dimensão num ambiente estável, é eficazmente desempenhado por uma autoridade formal assente numa estrutura hierárquica (Blau & Meyer, 1971). A coordenação não deve ser uma preocupação diária das chefias de topo ou intermédias. Ela aconteceu num momento anterior à fase da laboração e funcionamento da organização. Fruto da sua racionalidade, a teoria da burocracia de Weber (1947) promove a coordenação organizacional ao mesmo tempo que elabora o desenho do processo produtivo. Isto é, preocupa-se simultaneamente com a definição formal e a especificação quer das tarefas a desempenhar, quer da oportunidade das mesmas. Assim, resta às chefias controlar a acção dos funcionários, nutrindo o respeito pelas normas para garantir a coordenação eficiente, sobretudo através da hierarquia.

Para tal, é necessário criar regulamentos para assegurar a consistência de acção da organização no seu todo e tornar a gestão omnipresente. O controlo é exercido através da verificação da conformidade do desempenho com as normas estabelecidas. Daí se compreender o culto e preocupação pelo cumprimento das normas e a necessidade em segui-las, a todo custo. Como podemos verificar, a racionalidade burocrática é uma racionalidade assente na eficiência funcional (Mintzberg, 2004). Assim, conseguimos

⁷ À medida que evolui na carreira, o funcionário ganha poder e responsabilidade para gerir a acção de outros funcionários. Como tal cabe-lhe impor a sua razão sobre interpretações dúbias, que os demais possam fazer das regras da organização.

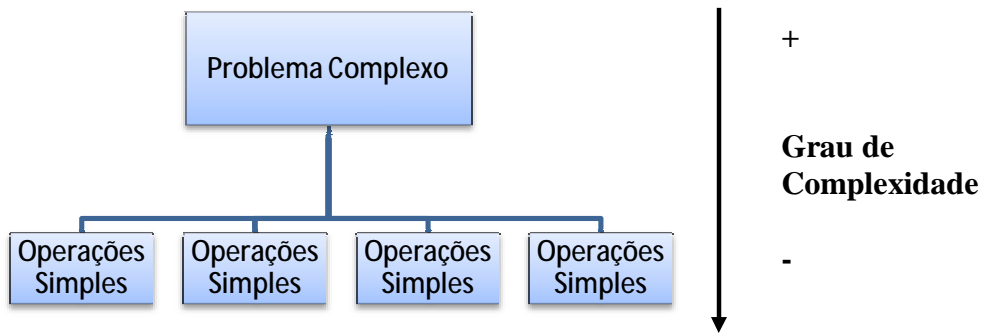
que as organizações possam desenvolver a sua acção de forma racional e burocrática (formalizar procedimentos, especialização das tarefas; repartição das responsabilidades, integração numa estrutura hierárquica). O modelo de gestão hierárquico possibilita a satisfação de quatro necessidades básicas de qualquer organização (Eliot, 1991): acrescenta valor ao trabalho à medida que se ascende nas organizações; promove um nível adequado de responsabilização para cada nível hierárquico; assegura o preenchimento dos lugares nas carreiras por indivíduos com mérito e competência; cria consenso em torno dos objectivos organizacionais.

1.1.2. A EFICIÊNCIA ORGANIZACIONAL

Como já referimos, segundo vários autores, este modelo focaliza-se muito na procura da eficiência organizacional. O entendimento deste conceito weberiano é muito mais organizacional do que económico, uma vez que não estabelece uma relação directa entre recursos consumidos e objectivos atingidos (Beetham, 1991). Assim, em termos organizacionais, a eficiência atinge-se com a diminuição da complexidade dos problemas, através da sua divisão em partes mais simples. Neste nível mais baixo, as tarefas tornam-se rotineiras e repetitivas, o que possibilita um aumento de produtividade, segundo uma visão mais administrativa do Homem⁸ (Simon, 1957; Grandori, 1997). No entanto, associada a esta fragmentação de problemas complexos existe uma estrutura de autoridade formal que, enquanto mecanismo de coordenação, visa evitar o risco da organização não agir de forma consistente em direcção aos seus objectivos. Em suma, a eficiência da organização refere-se à sua capacidade em reduzir a complexidade das tarefas que se propõe executar, mantendo uma adequada ligação entre os diversos departamentos (Figura 6), bem como para conseguir uniformizar um padrão de comportamento racional para todos os funcionários da organização (Weber, 1947; Blau & Meyer, 1971; Beetham, 1991).

⁸O conceito de *Homem Administrativo* define o Homem como um ser racional onde, através do planeamento da racionalidade e da formalização dos procedimentos se conseguem encontrar as melhores soluções e aplicá-las ao contexto organizacional.

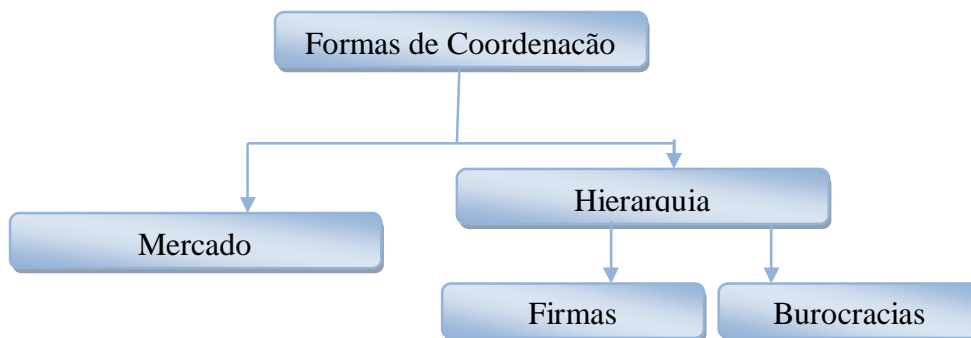
Figura 6 - Conceito de Eficiência



Fonte: Adaptado de Beetham (1991)

Beetham (1991) classifica as instituições governamentais como burocracias públicas (Figura 7). Assim, enquanto o mercado é um sistema de acordos que promovem automaticamente a coordenação de vários indivíduos através da concorrência, sem interferir na sua liberdade de acção e escolha, as hierárquicas optam por uma coordenação formal através da autoridade vertical do topo para a base. As burocracias, ao contrário das firmas, não têm necessidade de reproduzir internamente as pressões sentidas no mercado, uma vez que não estão sujeitas às suas sanções por duas razões. Primeiro, funcionam em regime de monopólio, o que limita a capacidade de escolha dos consumidores. Em alternativa aos seus produtos só resta a opção do não consumo por parte dos agentes que constituem a procura. Segundo, por terem uma fonte de financiamento garantida, através dos mecanismos fiscais e das transferências do orçamento. Perante a verificação destes factos, o argumento da eficiência organizacional de Weber pode não produzir os mesmos resultados se atendermos à abordagem mais economicista do mesmo conceito. Isto porque, não tem em consideração nem pressões nem a dinâmica imposta as organizações que actuam num ambiente de mercado.

Figura 7 - Formas de Coordenação



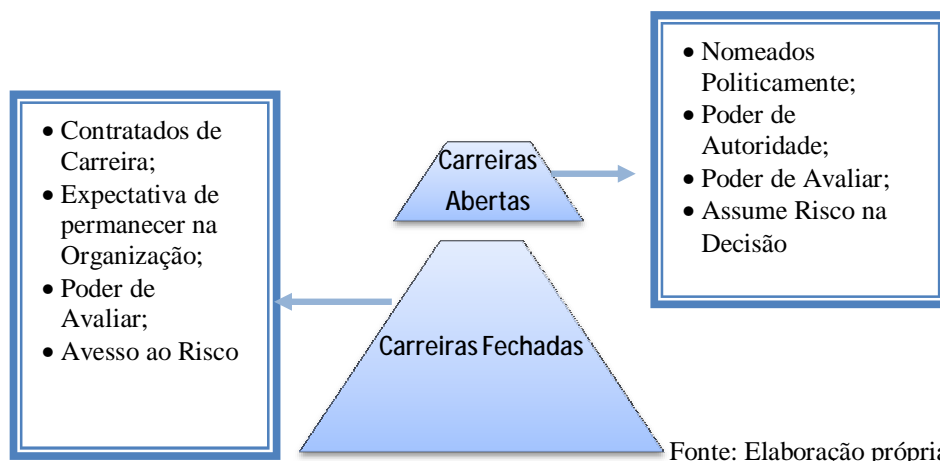
Fonte: Adaptado Beetham (1991)

1.1.3. A AUTORIDADE COMO MEIO DE COORDENAÇÃO

Como já referimos também, a autoridade é a estratégia de coordenação utilizada neste modelo de governação, funcionando também como fundamento para a utilização de determinadas ferramentas de controlo. Em última análise, a autoridade reside nas regras e normas de conduta organizacionais. São estas que indicam a cada elemento o que deve fazer e qual o momento. São também elas que estabelecem na organização os comportamentos correctos e os procedimentos adequados. Também são elas que distribuem competências, poder e responsabilidade para permitir a existência de órgãos que zelem pelo seu cumprimento. Desta maneira, a autoridade exercida pelas chefias (quer de topo quer intermédias) serve para supervisionar as actividades de todos os elementos, aprovar ou rejeitar soluções apresentadas, resolver conflitos entre funcionários ou departamentos, proibir determinada conduta, comandar a unidade orgânica distribuindo tarefas, avaliar o desempenho dos funcionários recompensando os melhores, punir os comportamentos que se afastam dos padrões pré-estabelecidos e terminar com a relação laboral entre funcionários e a organização (Hood, 1998; Eliot, 1991). Na Administração Pública, em diversas ocasiões, a autoridade é exercida nas organizações por agentes políticos que se encontram inclusivamente fora da sua estrutura hierárquica. Esta autoridade expressa-se através do controlo sobre a realização de despesas, contratação de pessoas, poder de veto e capacidade de nomear e exonerar as chefias dessas organizações (Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers, & Bouckaert, 2004).

Enquanto mecanismo de coordenação utilizado nas organizações da Administração Pública, a autoridade exercida pelas chefias pode despoletar situações de algum desequilíbrio organizacional (Figura 8).

Figura 8 - Distribuição da Autoridade



Segundo Guy (1991), podemos identificar dois tipos de carreira na Administração Pública, uma fechada e outra aberta. A carreira fechada é caracterizada por se desenvolver dentro de uma profissão, no seio da mesma organização, onde se espera permanecer por um longo período de tempo. A carreira aberta, fruto da natureza política da nomeação para o cargo, caracteriza-se por ser temporária, esforçando-se os profissionais por conseguir um desempenho que lhes permita exercer funções similares em organizações de maior importância. Perante este cenário, os objectivos de cada grupo profissional são de alguma maneira diferentes e conflitantes. Em caso de dúvida relativamente à eficácia do procedimento a seguir, a posição assumida pelos funcionários administrativos é a de seguir as regras estabelecidas. Inovar é assumir a possibilidade de existir uma solução mais adequada, significa assumir que a estrutura organizacional está errada e, por consequência, os avaliadores estariam a julgar como bom, um procedimento que não estaria correcto. Uma atitude mais conservadora, apesar de se poder traduzir num mau resultado final, será aceite como adequada pelos avaliadores e mantém a estrutura na ilusão da perfeita estabilidade (Guy, 1991). Esta capacidade dos superiores hierárquicos para promover ou castigar, causa uma enorme pressão nos funcionários que não sabem qual será a reacção dos avaliadores. Desta forma, tendo por objectivo a evolução na carreira, adoptam uma postura metódica, disciplinada e prudente, que a médio/longo prazo possa concretizar o objectivo inicial (Blau & Meyer, 1971; Merton, 1963).

Por seu lado, as chefias de carreira aberta, motivadas pela sua nomeação política, assumem uma posição mais favorável perante o risco, já que procuram evidenciar-se a curto prazo para, ou garantir o seu lugar num momento futuro, mesmo que num clima politicamente adverso, ou permitir a sua transferência para uma posição mais favorável. No entanto, apesar do poder de autoridade estar à disposição dos órgãos de chefia, o seu uso de forma desadequada pode por em causa o seu próprio poder. Assim, se for usado constantemente como ameaça, pressiona exageradamente os funcionários enfatizando a sua posição de subalterno, caso seja usado como recompensa fere o princípio da autoridade porque põe os sujeitos numa relação de troca, onde um indivíduo assume um comportamento mediante uma contrapartida (Blau & Meyer, 1971).

Apesar das suas virtudes, este modo de governação sofre de múltiplas insuficiências. Da sua excessiva confiança na capacidade da estrutura organizacional para ser eficiente e

suportar as diferentes solicitações do meio, advém a dificuldade de evoluir com as experiências passadas. O princípio organizacional que defende a possibilidade de normalizar os procedimentos como via para a eficiência, não se compadece com o acto de constante aprendizagem e actualização. Aliás, se assim fosse, não se conseguiria ter uma atitude uniforme perante todas as solicitações, o que contraria as exigências do conceito de eficiência weberiano. Daí que, nas ocasiões em que o resultado não é o esperado, a reacção organizacional seja a de responsabilizar a precariedade da condição humana e aumentar as medidas de auditoria, o número de regras e reduzir a liberdade de acção dos funcionários (Hood, 1998). No entanto, não são tidos em consideração os efeitos nefastos e conseqüente rigidez de procedimentos implicados por este aumento de produção normativa (Beetham, 1991). Em todo o seu desenvolvimento, a teoria burocrática também ignorou as relações informais que se estabelecem entre os funcionários que condicionam o seu desempenho (Barnard, 1938).

Assim, as entidades que assumem uma organização tipicamente burocrática apresentam um conjunto de características bastantes similares (Tabela 7):

Tabela 7 - Características do modelo de governação hierárquico

Dimensão Organizacional	Descrição
Poder de veto de um agente político mesmo fora da estrutura hierárquica;	Intromissão do poder político na gestão das organizações. Apesar da autonomia formal, regista-se sempre a influência política através do poder de nomeação do staff da organização.
Comunicação formal	Toda a tomada de decisão, partilha de informação e adopção de procedimentos é registada e catalogada.
Seleção por critérios de mérito	A contratação para os lugares do quadro é feita por procedimentos legais.
Centralização da tomada de decisão no topo hierárquico	A hierarquia funciona como canal de comunicação de maneira a permitir que o topo tenha a competência para tomar decisões em todas as matérias ou validar a tomada de decisão das chefias intermédias.
Descrição exhaustiva de funções	O conteúdo funcional das tarefas de cada funcionário encontra-se tipificado, sendo que a sua avaliação é feita em função do seu cumprimento e não tanto do seu desempenho efectivo.
Estratificação das carreiras	A entrada para a carreira faz-se pela base, existindo uma diferenciação salarial à medida que se evolui na carreira.
Centralização da gestão orçamental	Afectação de receitas e realização de despesas muito centralizada no topo da hierarquia.

Fonte: Elaboração própria

Resumindo, se analisarmos as características deste modelo de governação no contexto da Administração Pública, notamos a responsabilização directa do Estado em dimensões tão importantes como o planeamento do conjunto de bens e serviços a facultar aos cidadãos, a propriedade dos factores produtivos necessários à concretização das escolhas efectuadas, o respectivo método de financiamento, a construção de canais de acesso e controlo e avaliação da sua actividade (Stein, 1993).

Tabela 8 – Distribuição da Responsabilidade no Ciclo Produtivo através dos Mecanismos de Hierarquia

Dimensão Organizacional	Descrição
Planeamento	Escolha, por parte dos governantes, dos objectivos a serem prosseguidos bem como da estratégia a seguir.
Propriedade da Produção	Os factores produtivos (mão-de-obra e capital) são propriedade do Estado, entendendo-se como tal, a sua capacidade para alterar a sua forma de uso e apropriar-se do resultado do trabalho. Contratar recursos humanos e adquirir activos fixos necessários à produção. Gerir, comandar e controlar o desempenho.
Financiamento	Directo do Orçamento de Estado através de transferências ou dotações. Afecta receitas para o cumprimento das obrigações inerentes à propriedade dos factores produtivos.
Distribuição	Criar canais que possibilitem o acesso dos cidadãos aos bens e serviços produzidos.
Controlo	Autoridade política sobre o mérito e oportunidade dos actos praticados.

Fonte: Adaptado de Koppell (2003), Stein, (1993) Brown e Potoski (2006)

No entanto, a acção directa do Estado não exclui a participação, numa determinada fase, de elementos externos à própria estrutura governativa. Desde que não ponham em causa a responsabilidade directa do Estado nas dimensões descritas na tabela anterior continuar-se-á a considerar como acção directa do Estado⁹.

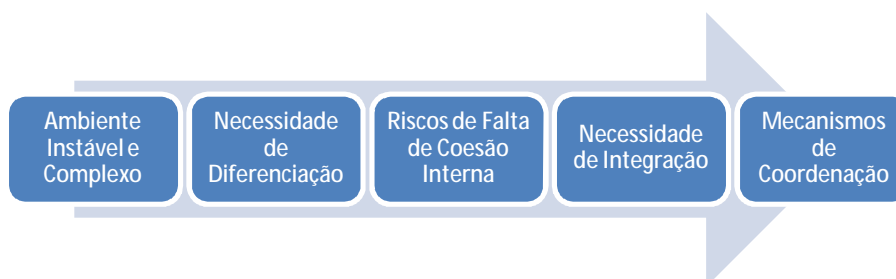
⁹ Um Governo (central ou local) pode decidir abastecer uma população do serviço de água sem, no entanto, deter os meios necessários para a produção das respectivas condutas para criação e instalação da rede de abastecimento. O facto de existir outra entidade a produzir parte dos meios usados no serviço prestado, não retira ao governo a responsabilidade do referido serviço.

1.2. A EXTERNALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS

Progressivamente a forma de pensar a eficiência das organizações deixou de ser tão prescritiva e passou a incluir a envolvente organizacional que rodeia e condiciona a acção das mesmas. A teoria da contingência coloca as organizações no centro de um contexto ambiental com o qual efectuam transacções e estabelecem relações de interdependência (Bilhim, 2001). Desta forma, deixa-se de lado o mito da procura da melhor forma e maneira de organizar e gerir. Em vez disso, procura-se analisar o equilíbrio entre as organizações e a sua envolvente, como se encontram relacionadas, que alterações provoca o ambiente na sua estrutura interna e que transacções são efectuadas. Assim, assumindo a perspectiva da organização como um organismo dinâmico, em que as diferentes partes interagem entre si bem como com o meio ambiente externo, são realizados diversos estudos associados a essa abordagem.

Lawrence e Lorsh (1967) realizaram uma investigação com o objectivo de analisar que variações ocorrem no tipo e nas características das organizações mediante a sua adequação às diferentes condições de mercado. Desta análise concluiu-se que os subsistemas de cada organização tendiam a desenvolver uma estrutura semelhante àquela identificada no seu meio ambiente (Bilhim, 2001). Como resposta à instabilidade do ambiente externo, cada departamento/secção tem tendência a desenvolver as suas próprias soluções específicas e imediatas, bem como a desenvolver comportamentos adequados localmente, sem a preocupação de uma perspectiva global e integrada – diferenciação. No entanto, segundo Lawrence e Lorsh (1967), este processo teria de ser contraposto por um inverso de integração, ou seja, um conjunto de mecanismos visando alcançar a união entre os vários subsistemas na realização das tarefas da organização.

Figura 9 - Diferenciação vs. Integração



Fonte: Elaboração Própria

Outro estudo relevante é o de Joan Woodward (1958) que se propôs analisar a influência da dimensão tecnologia na estrutura organizacional. Aqui, verificou-se que a cada combinação se adequava um mecanismo de coordenação diferente. Isto é, variando os sistemas de produção (unidade, em série e em processo contínuo) verificava-se uma transformação nas características organizacionais (formalismo, estratificação, diferenciação,

Tabela 9 - Relação entre Tecnologia e Estrutura

Tipologia	Características
Produção em Unidades	Produção de protótipos Produção por encomenda de clientes Mão-de-obra intensiva e especializada Baixo nível de centralização e formalismo
Produção em Serie	Grande produção em linhas de montagem Mão-de-Obra barata e pouco qualificada Elevado nível de centralização e formalismo Elevado nível de amplitude de controlo
Produção em Processo Contínuo	Processos contínuos de laboração por máquinas Mão-de-Obra qualificada Elevado nível de formalismo Baixo nível de centralização

Fonte: Adaptado João Bilhim, 2001 (p. 275)

James Thompson (1967) complementou a abordagem de Woodward, relacionando desta vez a tecnologia e a estratégia organizacional. Este autor identifica três tipos de interdependência nos elementos das organizações e a cada uma associou um mecanismo específico de coordenação (Tabela 9). Desta forma, estabelece um contínuo no qual à medida que aumenta o dinamismo do meio externo a dependência evolui de recursos para sequencial terminando em dependência recíproca. A estas correspondem respectivamente a coordenação por standardização, por planeamento e por ajustamento mútuo.

Para Mintzberg (2004) as diferentes estruturas e combinações organizacionais resultam de condicionalismos externos que se reflectem na forma como se garante a divisão do trabalho e a sua posterior coordenação. Este autor identifica cinco mecanismos de coordenação associados a cinco estruturas organizacionais mediante o tipo de ambiente externo (dinâmico ou estável e simples ou complexo). Assim, temos o ajustamento mútuo onde a coordenação é feita por comunicação informal. A supervisão directa onde a coordenação é feita por um indivíduo responsável pelo trabalho dos outros. Com a standardização, a coordenação reveste-se de um aspecto mais formal. Esta pode ser

feita de três formas: por processos quando se formalizam e se fixam conteúdos de trabalho; por qualificações, quando se especifica a formação de quem executa o trabalho; e por resultados, quando se estabelece previamente o tipo de *output* esperado pelos elementos organizacionais.

Em sùmula, a teoria da contingência assume que as mudanças estratégicas ou de estruturas organizacionais sejam uma resposta ou consequência das mudanças no meio envolvente. Como estas mudanças acontecem com alguma frequência, embora sejam difíceis de prever no tempo e abrangência, a melhor maneira de gerir uma organização é, segundo esta perspectiva, desenvolver uma cultura de adaptação e relacionamento com o meio externo. Em vez de despender energia na procura de uma estrutura formal adequada, as organizações deveriam criar mecanismos que permitissem absorver as alterações externas. A Administração Pública não está isenta destas mudanças. Fruto das alterações no seu meio externo, também evoluiu de um sistema fechado assente no modelo hierárquico, para outras formas de gestão.

1.3. AS MODIFICAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Desde as últimas décadas no século XX, as Administrações Públicas da maioria dos países desenvolvidos entraram num processo de modernização, mudança e reforma administrativa (Kettl, 2000). Este esforço para melhorar a máquina administrativa e o serviço público em todos os seus aspectos (qualidade, custos, eficiência, eficácia, melhor cidadania, adequação às necessidades de mercado) continua, ainda hoje, inserido na agenda política. De todas estas mudanças, surge o conceito de Nova Gestão Pública (*New Public Management*) identificando um paradigma emergente da Administração Pública. Os impactos deste processo de reforma foram sentidos a diferentes níveis e nas mais variadas dimensões de análise da Administração Pública. Neste caso destacamos sobretudo as consequências que advieram no campo das configurações organizacionais. Assim, como resultado da reforma administrativa, muitos dos serviços públicos foram autonomizados, privatizados ou viram mudados os seus modelos de gestão em prol de uma maior flexibilidade organizacional e de uma melhor especialização de competências (Fimreite & Læg Reid, 2005; Rocha, 2001). Basicamente, o serviço

público passou a ser feito através da acção conjunta de vários agentes, quer através do mecanismo de contratação ao mercado¹⁰, quer através da concessão a novas entidades (semi) públicas. Como tal, o conceito de coordenação evoluiu de uma noção de princípio organizacional, cuja responsabilidade ficaria a cargo de uma organização isolada, para uma dimensão muito mais abrangente. Essa dimensão expressa-se na necessidade de agilizar a acção de várias entidades, que obriga as organizações a ter uma percepção das suas acções como parte de um todo, ou seja, uma noção de coordenação inter-organizacional (Metcalf, 1994).

A Nova Gestão Pública (NGP) como modelo de gestão é difícil de ser correctamente definida. A própria comunidade académica está bastante dividida em considerar ou não a NGP como uma verdadeira teoria de gestão pública (McLaughlin, 2002). Esta denominação serve sobretudo para identificar os esforços levados a cabo nas últimas décadas do século XX para modernizar e reformar o modelo de gestão pública. Para Hood (1991) e Lane (2000) trata-se de um movimento internacional de reforma administrativa, baseado na insatisfação com o modelo de gestão adoptado pelo *Welfare State* e nas crescentes cargas fiscais sobre os cidadãos (Rocha, 2000). Pretende-se tornar a gestão pública mais eficiente e mais adequada à era da informação; enfim, passá-la para um paradigma pós-burocrático (Gray & Jenkins, 1995). Assim, a NGP pode ser definida como sendo um conjunto de práticas gestionárias ligadas à introdução de mecanismos de mercado e à adopção de ferramentas de gestão privada na Administração Pública (Osborne & Gaebler, 1992; Pollitt, 1990). Promove-se a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão (ao nível da qualidade), ao mesmo tempo que se tentam reduzir os custos de produção (Hartley, Butler, & Benington, 2002).

Hood (1991) apresenta-nos diferentes dimensões de análise que sintetizam e caracterizam as mudanças da NGP bem como mudanças paradigmáticas ao nível da gestão pública. Nota-se uma preocupação pelo controlo financeiro, nomeadamente na redução dos gastos; na profissionalização e descentralização da gestão pública; na introdução de novas ferramentas de gestão (reformular e flexibilizar a contratação de

¹⁰ A concorrência de mercado já era utilizada como mecanismo de coordenação há muito tempo. No entanto, só se constituiu como verdadeira alternativa no seio da administração pública com a NGP.

peçoal, o processo de aquisição de bens e serviços e o sistema orçamental); no controlo e avaliação da gestão pelos resultados em detrimento dos processos.

Tabela 10 - Componentes da Nova Gestão Pública

Doutrina	Significado	Justificação
1. Gestão Profissional	O gestor público com liberdade para gerir.	A responsabilização implica gestores bem identificados
2. Medidas de Desempenho	Definição de objectivos e indicadores de desempenho.	Responsabilidade e eficiência
3. Controlo de Resultados	Despesas e recompensas ligados ao desempenho.	Ênfase nos resultados e não nos processos
4. Fragmentação das Unidades Públicas	Criação de unidades mais flexíveis e descentralizadas.	Ganhos de eficiência, proliferação do "Contracting out"
5. Competição no Sector Público	Liberalização do mercado e uso de contratos.	Competição faz baixar custos
6. Instrumentos de Gestão Privada	Liberdade de contratação e do sistema de punição e recompensas	Melhor gestão e aproveitamento das oportunidades do mercado.
7. Disciplina na Gestão	Corte nos custos; aumento de produtividade.	Necessidade de "fazer mais com menos".

Fonte: Adaptado de Hood 1991

A introdução da NGP protagoniza a descentralização do poder decisório pelas unidades públicas, transferindo o poder para os gestores de cada unidade administrativa e cessando as relações de dependência hierárquica entre os diversos níveis da Administração Pública. O controlo burocrático cede o seu lugar a novos sistemas de auditorias (Hood, James, Jones, Scott, & Travers, 1998). Reestruturam-se os processos e lógicas de funcionamento, redefinindo-se os objectivos estratégicos em prol de uma maior preocupação pela satisfação dos seus clientes e promotores (Denhardt & Denhardt, 2000). A NGP produz também alterações ao nível dos processos de financiamento, de orçamentação, da transparência e responsabilização dos actos da Administração Pública. Incentiva ainda o estabelecimento de parcerias com outras entidades, promovendo a combinação de competências entre agentes (Mathiasen, 2005).

1.3.1. ALTERAÇÕES NAS CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS

Das várias implicações da Nova Gestão Pública, não menosprezando todas as outras, interessa para a nossa análise, destacar aquelas com maior impacto nas configurações

organizacionais da Administração Pública, quer através da mudança de estruturas quer através da introdução de novos actores envolvidos.

As tendências reformadoras da NGP apontam para o facto das pesadas organizações burocráticas, geridas como sistemas mecanicistas, terem dificuldades em se adaptar a ambientes instáveis, em proceder à redefinição da sua estratégia e em adequar quer o processo de gestão quer as suas estruturas organizacionais (Bilhim, 2000). São criadas à partida para a prossecução de um determinado objectivo e são apetrechadas com meios físicos e humanos para lhe dar resposta. O problema põe-se quando é necessário modificar os objectivos ou quando há alterações no ambiente externo. A introdução de novas tecnologias, ou o surgimento de novos segmentos de mercado, podem provocar uma necessidade de alteração estratégica a que o modelo de gestão anterior não conseguiu dar resposta. Perante este cenário, em termos organizacionais, a Administração Pública enveredou por duas estratégias alternativas mas também, por vezes, complementares.

A primeira, conhecida como Escola Gestionária, advoga a necessidade de maior autonomia, maior liberdade e maior responsabilidade para o gestor público (Rocha, 2000; 2001). Em vez de condenar o modelo de gestão, pretende reabilitá-lo graças à aproximação às práticas de gestão privada (Pollitt, 1990). Assenta no pressuposto que as estruturas administrativas deixem de ser organizações multi-objectivo, com um vasto campo de acção, sendo reorganizadas em agências com um *core business* perfeitamente identificado. Desta autonomização espera-se proporcionar ao gestor maior capacidade de controlo sobre a sua organização, maior flexibilidade e capacidade de adaptação/reacção aos desafios do meio externo. Concentrando-se nas actividades nucleares e definindo-se indicadores de desempenho por actividade, os objectivos tornam-se mais fáceis de identificar e prosseguir. É também mais fácil verificar de onde provêm os desvios, o que permite redefinir e adoptar um plano de acção de maneira a corrigi-los (Pollitt, 1990; Osborne & Gaebler, 1992). Trata-se então de uma estratégia de fragmentação através de mecanismos de especialização vertical e horizontal (Pollitt & Bouckaert, 2000; Christensen & Lægreid, 2007).

Tabela 11 - Comparação entre as agências do NGP e as tradicionais estruturas burocráticas

Estruturas Tradicionais	Agências Competitivas
Ênfase no cumprimento das normas	Ênfase na eficiência
Actuam num ambiente de monopólio	Actuam num mercado de livre concorrência
Estrutura hierárquica	Sistema orgânico – virado para o cliente
Ênfase na estabilidade e previsibilidade	Ênfase na adaptação e na inovação
Competição muito limitada entre agências	Competição entre agentes públicos e privados
Ênfase na política	Ênfase na produção de bens e serviços públicos

Fonte: Adaptado de Rehfuss 1991

A segunda, a *Public Choice*, assumindo uma posição severa perante a burocracia administrativa, considera-a como um elemento que deturpa e modifica esta vontade popular, perpetuando regulamentos, organizações e monopólios públicos obsoletos. A fragmentação das unidades públicas produtoras de serviços públicos é condição para a existência da competição que, segundo esta corrente académica, é o modo mais adequado para promover eficiência e satisfação dos cidadãos (Ostrom & Ostrom, 1971). Assenta na ideia que as soluções de mercado produzem soluções mais eficazes, já que se consegue a maximização da escolha e das liberdades do cidadão, a eliminação da ineficiência, a coordenação mais eficaz dos serviços e do trabalho, o que proporciona condições favoráveis ao florescimento da iniciativa privada (Hood, 1994; Kettl, 2000; Williamson & Winter, 1993; Ferris & Graddy, 1997). A produção directa do Estado é vista como um mecanismo que encoraja a criação de monopólios, suprimindo a iniciativa privada e criando inclusive áreas de mercado reservadas ao sector público. Limita assim as escolhas dos cidadãos e não submete as organizações públicas à concorrência, o que elimina o mecanismo que poderia evitar a produção em excesso de serviços que, por vezes, não são necessários.

Portanto, como já analisamos, a coordenação formal através de um mecanismo de governação hierarquizado implica que haja um nível elevado de formalização e está associado à autoridade e dominação do vértice estratégico sobre os restantes elementos da organização. Assenta na distribuição de responsabilidades e no estabelecimento de

linhas directas de controlo. Ora, a NGP implica outros mecanismos de governação. A governação através do mercado que se baseia na competição natural entre os agentes, onde o interesse próprio conduz à coordenação de esforços e a afectação eficiente dos recursos (Bradach & Eccles, 1991). E a governação pela criação de parcerias entre os actores que está assente na contínua interacção entre os diferentes agentes protagonistas do serviço público, fomentando a criação de sistemas de informação e de tomada de decisão integrada.

1.4. MECANISMOS DE MERCADO

Os mecanismos de governação de mercado assentes na competição enquanto forma de coordenação, são conhecidos há largo tempo, graças à obra de Adam Smith (1776) “*A Riqueza das Nações*”. O mercado é apresentado como uma forma natural de coordenar as actividades e está assente em dois princípios básicos e estruturantes: primeiro, a informação relativa a preços e condições de comercialização está disponível, de igual forma, a todos os actores; segundo, todos os agentes têm uma estratégia individualista que passa pela maximização da sua utilidade. Resumindo, total informação e plena capacidade dos indivíduos de processar essa informação (Grandori, 1997).

No contexto da Administração Pública, os mecanismos de mercado foram introduzidos durante o processo de modernização e reforma administrativa conhecido por Nova Gestão Pública (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992; Kettl, *The Global Public Management Revolution*, 2000; Lane, 2000; Ferlie, Ashburner, Fitzgerald, Pettigrew, & Andrew, 1996; Pollitt, 1990; Araújo, 2000). Segundo Hood (1998), este modelo de gestão, assente em mecanismos de mercado, lança a discussão sobre quatro dimensões da Administração Pública. Em primeiro lugar, a possibilidade de se adaptarem práticas de mercado na Administração Pública: a desagregação das estruturas administrativas e a abertura dos monopólios públicos de maneira a permitirem a idealização de arranjos institucionais inovadores para a produção de bens e serviços públicos, para além da simples extensão dos departamentos governamentais (Reh fuss, 1991). Em segundo lugar, o problema da escolha dos cidadãos: a introdução de mecanismos de mercado visa introduzir concorrência na produção de bens e serviços públicos como forma de

maximizar os interesses dos cidadãos e tornar a administração pública mais eficiente¹¹ (1989). Desta forma, ao cidadão será facultada a possibilidade de escolher quais os serviços que deseja adquirir e a que produtores. Em seguida, o comportamento e desempenho das burocracias, criticadas por terem uma atitude demasiado individualista procurando maximizar o seu poder e orçamentos (Niskanen, 1971; Buchanan, 1969). O uso de agentes externos tem como consequência a consciencialização de que as burocracias não são a única solução para a produção de bens e serviços. Este aumento da competitividade pretende corrigir as deficiências burocráticas e repor o cidadão no centro da atenção da Administração Pública. Finalmente, com a proliferação de soluções alternativas à administração directa (*in-house*), isto é, através da externalização da produção de bens e serviços modifica-se o papel do Estado. Aos poucos, as tarefas de regulamentação do mercado (recentemente liberalizado) e de gestão de participações sociais emergem em detrimento a figura do Estado produtor e intervencionista (Brown & Potoski, 2004).

1.4.1. FORMA ALTERNATIVA DE ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

A introdução de mecanismos de mercado na Administração Pública alterou a noção de Serviço Público, bem como a natureza dos agentes com responsabilidades activas na produção de bens e serviços para uma comunidade. Até então, os serviços públicos e os bens privados pertenciam a duas esferas antagónicas e isoladas. O sector público estava organizado em instituições governamentais que coordenavam os esforços dos agentes através do exercício da autoridade, enquanto o sector privado estava organizado em transacções de mercado onde a coordenação era conseguida através da concorrência e das forças de oferta e procura (Ostrom & Ostrom, 1977). Desta forma, a natureza dos bens e serviços prestados por cada um seria materialmente diferente.

Utilizando a rivalidade e a possibilidade de exclusão como dimensões de análise, os mesmos autores propõem uma tipologia de bens que poderia distinguir áreas de intervenção para cada uma das esferas (pública e privada) (Stein, 1993; Levacic, 1991). Por possibilidade de exclusão entende-se a capacidade e a possibilidade do agente limitar o acesso ao consumo dos bens e serviços que produz, através do mecanismo de preço. Na sua ausência, qualquer indivíduo pode tirar vantagens da produção de um

¹¹ Como iremos verificar, este tema do primado da capacidade de escolha dos cidadãos é o aspecto central, em termos conceptuais, da corrente académica da *Public Choice*

bem ou serviço, sem que para tal tenha de despender qualquer tipo de recurso. O conceito de rivalidade refere-se à variação na utilidade marginal que cada consumidor obtém do bem ou serviço quando outro indivíduo passa a consumir o mesmo serviço. Desta forma, se a utilidade não é afectada, o consumo conjunto é possível, caso contrário deve ser individualizado.

Assim, os bens que, simultaneamente, obriguem a um pagamento para o seu uso¹² e cujo consumo seja rival, isto é, tenham custos marginais na utilidade de outros consumidores seriam normalmente assegurados por privados. Bens e serviços de difícil mensuração, onde não há lugar a grande capacidade de escolha e iniciativa para o consumo; onde a quantidade paga não está directamente relacionada com aquilo que é consumido; e que reúnam as características de impossibilidade de exclusão e não rivalidade seriam, normalmente, assegurados pela administração directa do Estado. Se tal não ocorresse poder-se-ia colocar em causa a própria produção desses bens. Em situações onde a possibilidade de exclusão é impraticável (Bens Públicos e *Common Poll Resources*¹³), o problema mais difícil de resolver reside no oportunismo dos agentes. Sem mecanismos que permitam a exclusão, qualquer indivíduo pode assumir uma estratégia maximizadora, tirando vantagens dos recursos disponibilizados sem que para tal tenha contribuído (*free ride*). De maneira a evitar que esta estratégia se generalize, o Estado fazendo uso do seu poder coercivo, impõe contribuições a todos os indivíduos. Tal poder não poderia ser confiado a agentes de mercado, sem existir o risco associado ao potencial oportunismo do lado destes agentes. No entanto, não são só as características dos bens e serviços que determinam a acção directa do Estado. Existem determinadas áreas de intervenção que, independentemente da sua natureza (possibilidade de exclusão e rivalidade), fazem parte do núcleo principal de atribuições do Estado, pelo que a sua externalização poderia por em causa a razão de ser do próprio Estado (Barney, 1999; Williamson, 1999).

¹² Esse pagamento está directamente relacionado com a quantidade consumida o que implica, desde logo, que a quantificação seja possível e viável.

¹³ Designação utilizada para situações de propriedade comunitária de recursos limitados.

Tabela 12 - Classificação de Bens e Serviços

	Rivalidade	Não Rivalidade
Exclusão	Bens Privados (Mercado)	<i>Toll Goods</i> (Soluções Híbridas)
Impossibilidade de Exclusão	<i>Common Poll Resources</i> (Soluções Híbridas)	Bens Públicos (Hierarquia Públicas)

Fonte: Adaptado de Ostrom e Ostrom (1977), Stein (1993) e Feiock, Clingermayer e Dasse (2003)

A corrente académica da *Public Choice* estabeleceu princípios de organização do Serviço Público que permitiriam o uso generalizado de mecanismos de mercado com o objectivo de aumentar a competitividade e o poder de escolha dos cidadãos (Ostrom & Ostrom, 1977; 1971). Assim, a responsabilidade pelo processo de produção de bens e serviços públicos (planeamento, financiamento, produção, distribuição e controlo) é dividido e repartido por duas unidades distintas. As unidades de consumo colectivo (*Collective Consumption Units*) seriam responsáveis pela promoção dos bens públicos, ou seja, responsáveis por planear e decidir que bens e serviços serão disponibilizados, financiar a produção (total ou em parte) desses bens e serviços, e controlar os níveis de qualidade dos produtos e de satisfação dos cidadãos. Este papel ficaria reservado às entidades governativas (Administração central e/ou local) porque têm a capacidade para, de forma coerciva, recolher os fundos necessários e regulamentar e fazer cumprir as normas de conduta dos restantes agentes (produtores e consumidores). As outras unidades, de produção, seriam responsáveis pela efectiva produção e distribuição dos bens e serviços que as entidades governativas decidiram promover. Entre ambas, seria necessário estabelecer uma relação contratual, de maneira a definirem os termos em que o serviço vai ser prestado, remunerado e distribuído pela população (Araújo, 2000). No entanto, ao contrário do que se poderia pensar à primeira vista, a criação da unidade de produção não serve exclusivamente o propósito de introduzir agentes privados no ciclo produtivo de bens e serviços públicos, mas sim a criação de condições para que exista competição entre os diferentes produtores de bens e serviços, de maneira a substituir os monopólios públicos. A natureza jurídica destes agentes poderá ser diferente da privada, isto é, em momento algum é excluída a participação de agentes públicos ou de entidades sem fins lucrativos. No entanto, repetimos, aquilo que mais se procura constituir é a competição e a concorrência como pilar dos mecanismos de mercado e não a natureza

jurídica dos agentes envolvidos (Boyne, 1996; 1998). Como tal, o agente contratado tanto pode ser privado como público como uma organização sem fins lucrativos.

Tabela 13 - Distribuição da Responsabilidade no Ciclo Produtivo através dos Mecanismos de Mercado

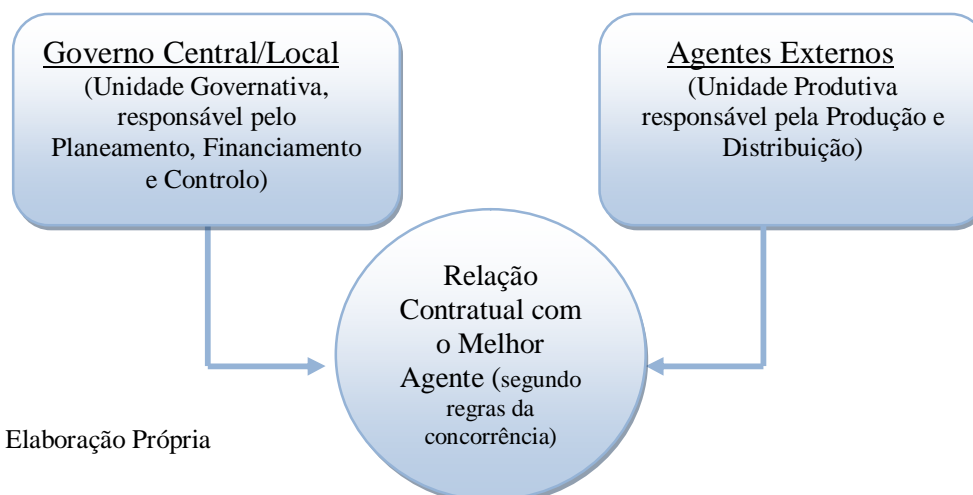
Fase	Responsabilidade/Iniciativa
Planeamento	A unidade governativa define os bens e serviços a promover para os seus cidadãos. Normalmente, estas escolhas foram alvo da apreciação do eleitorado, sufragadas e portanto têm legitimidade democrática.
Produção	A cargo do agente produtor (privado, público ou sem fins lucrativos) seleccionado como parceiro contratual das entidades governativas.
Financiamento	Recolha coerciva das entidades governativas de meios para financiar total ou parcialmente a produção. Em alternativa, o financiamento também poderá ficar a cargo do agente produtor podendo inclusivamente este ter de pagar pela autorização de exploração do serviço.
Distribuição	A cargo do agente produtor.
Controlo	Feito pela entidade governativa através da monitorização de indicadores de desempenho ou de níveis de satisfação dos cidadãos, por exemplo.

Fonte: Adaptado de Brown & Potoski (2006) e Ostrom e Ostrom (1977)

1.4.2. CONCORRÊNCIA COMO FORMA DE COORDENAÇÃO

A coordenação é feita através da competição de mercado e surge, cada vez com mais frequência, como alternativa à coordenação assente na autoridade formal. As razões apontadas prendem-se sobretudo com o facto de, em diversas situações, esta solução ser mais eficiente e eficaz do que as soluções de hierarquia (Hood, 1994; Kettl, 2000; Ferris & Graddy, 1997; Stein, 1993; Gray & Jenkins, 1995; Osborne & Gaebler, 1992; Araújo, 2000).

Figura 10 - Esquema do Ciclo Produtivo



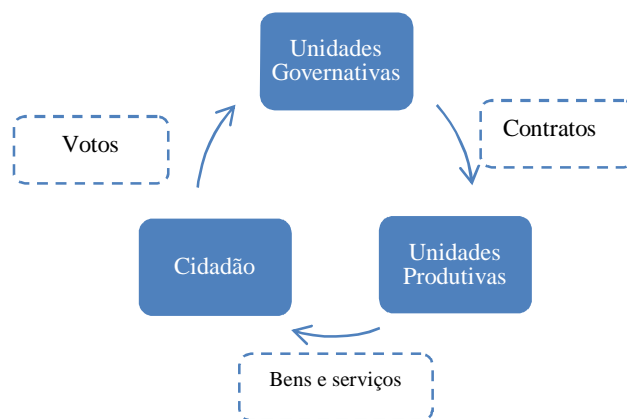
Fonte: Elaboração Própria

Como já foi referido, o princípio básico dos mecanismos de governação de mercado é a competição entre os agentes que pretendam assumir a posição contratual de produtores de bens e serviços públicos. A competição é uma disputa concorrencial entre agentes económicos, que actuam num mercado, de maneira a destacar aqueles com mais capacidade para se superiorizar aos demais. Desta competição, espera-se que resultem soluções mais eficientes e eficazes para a Administração Pública; espera-se que haja uma maior flexibilidade na gestão dos serviços públicos bem como uma certa libertação relativamente ao ónus de assegurar alguns encargos financeiros fixos (Ferris & Graddy, 1986). Isto é, externalizando a produção, a realização do investimento inicial, a propriedade (registo, manutenção, abate) do activo fixo e a responsabilização perante os recursos humanos contratados, recaem no agente contratado. Desta forma, ganha-se flexibilidade, podendo a unidade governativa decidir o tipo, a extensão temporal da relação, a qualidade e a quantidade de bens e serviços públicos a disponibilizar à medida das solicitações dos cidadãos, acompanhando as variações destas. Assim, desta situação de concorrência perfeita, agentes públicos, privados e sem fins lucrativos esforçam-se por apresentar as soluções mais vantajosas, na expectativa de serem seleccionados para assumirem o compromisso de produtores de bens e serviços públicos.

No entanto, este conceito de concorrência perfeita pressupõe duas condições de racionalidade que dificilmente acontecem: primeiro, um livre e gratuito acesso à totalidade da informação de mercado; segundo, a capacidade do agente decisor tratar a informação disponível de maneira a tomar a melhor decisão. A abordagem de Simon (1957; 1960) ao processo de tomada de decisão sustenta uma posição de racionalidade limitada dos seres humanos, isto é, a sua incapacidade de processar toda a informação disponível e a sua capacidade limitada de construir cenários alternativos à tomada de decisão bem como a previsão de acontecimentos futuros. Perante esta situação, o processo de competição de mercado não é tão linear e instantâneo como seria de prever. De facto, o mercado é o espaço onde as unidades governativas, produtivas e os cidadãos interagem e põem em prática as suas estratégias. Mais concretamente, as unidades governativas esforçam-se por disponibilizar aos cidadãos bens e serviços que satisfaçam as suas necessidades de forma eficaz e eficiente. Partem do pressuposto que essa combinação lhes proporcionará uma avaliação política positiva, favorecendo a sua

reeleição. Confiam também que a competição de mercado força os agentes produtivos a apresentarem propostas que servem, da melhor forma, as suas pretensões. Por seu lado, as unidades produtivas procuram a sua subsistência através dos bens e serviços que produzem. São forçadas a apresentar propostas que garantam a sua superioridade perante a concorrência no limiar do seu limite económico. Os cidadãos avaliam positivamente (confiança e votos) a entidade governativa que disponibilize bens e serviços capazes de cumprir com as suas expectativas (bons serviços e qualidade de vida) sem agravamentos de carga fiscal (boa gestão dos dinheiros públicos).

Figura 11 - Interação de Mercado



Fonte: Elaboração Própria

Como estão numa situação de racionalidade limitada, todos os agentes envolvidos são obrigados a fazer escolhas sem terem o total conhecimento prévio do comportamento dos demais intervenientes. Em cada transacção, os agentes pressupõem que fazem as melhores escolhas e tomam as melhores decisões, à luz da informação que lhes está disponível. A sua ignorância cognitiva poderá arrastá-los para uma combinação de decisões que põem em causa a sua estratégia de maximização da utilidade. À medida que interagem, expõem a sua estratégia aos demais, adquirem informação sobre o comportamento dos seus parceiros, reequacionam as suas estratégias, modificam as suas ofertas e alteram os seus comportamentos (Krizner, 1991). No entanto, este reajustamento de estratégias está limitado, por um lado pelo facto da sua posição contratual e/ou governativa só se manter na medida em que se adequa à estratégia do outro agente¹⁴, por outro, pela concorrência exercida pelos restantes agentes (económicos e políticos) que desejam ocupar a sua posição (Boyne, 1998). Ou seja, em

¹⁴ Governos e cidadãos, respectivamente, têm a capacidade para escolher, de entre agentes privados e partidos políticos, quais os que melhor servem os seus interesses.

termos conceptuais, as unidades governativas não têm interesse em perpetuar uma ligação com unidades produtivas ineficientes, na medida em que tal poderá ter repercussões políticas e eleitorais, preferindo assim procurar alternativas disponíveis no mercado. Em suma, a concorrência no contexto político e económico, é a força que estimula os agentes para a eficiência e eficácia (Boyne, 1996; Feiock, Clingermayer, & Dasse, 2003).

Num contexto de mercado, as responsabilidades das unidades governativas passaram a incluir mais uma dimensão para além do planeamento, financiamento, e controlo dos resultados, uma responsabilidade que se centra na gestão de soluções de mercado. Esta consiste no esforço de reunir informação de mercado de maneira a seleccionar o melhor agente, na habilidade em negociar os termos da relação contratual, na construção de mecanismos de avaliação e monitorização o desempenho do agente externo e na regulamentação do mercado de modo a assegurar a livre concorrência (Brown & Potoski, 2006).

Tabela 14- Responsabilidades adicionais das unidades governativas

Tarefa	Descrição
Informação	Pesquisa de informação relativamente às ofertas e aos comportamentos dos agentes de mercado. A resolução da assimetria de informação poderá permitir seleccionar o melhor agente e prever e antecipar comportamentos futuros. Normalmente são usados mecanismos de sinalização de mercado como a certificação de processos e produtos de qualidade.
Negociação	Capacidade para clarificar os termos da relação contratual, sobretudo no que diz respeito à quantidade e à qualidade das actividades desenvolvidas.
Monitorização	Capacidade para monitorizar e controlar a acção do agente contratado no ambiente natural do agente contratado. Normalmente são usados indicadores previamente negociados para aferir da validade da acção do agente.
Regulação	Como princípio básico deste mecanismo de governação está a concorrência de mercado. Desta forma, é necessário regulamentar quer o acesso ao mercado, quer a informação disponível, quer a própria actividade dos agentes.

Fonte: Elaboração Própria

Apesar dos mecanismos de governação por hierarquia serem ainda maioritários, cada vez mais se verifica uma adopção de soluções através da governação por mecanismos de mercado (Brown & Potoski, 2003b; 2005; Rosenbaum, 2006).

1.4.3. MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO ALTERNATIVOS: CRITÉRIOS DE DECISÃO

Como tal, perante as vantagens dos mecanismos de governação de mercado e dos mecanismos de hierárquica, a questão emergente é saber quando e em que situações devemos confiar a um agente a produção de bens e serviços (externalizar) ou assegurar a produção com recurso aos próprios meios (*in-house*). Também se torna relevante perceber se alguns bens e serviços são mais susceptíveis a serem fornecidos por mecanismos de hierarquia ou de mercado, isto é, se a natureza das actividades condiciona o seu modo de governação (Stein, 1993). Há já algum tempo que a comunidade académica dedica parte da sua investigação à análise dos mecanismos alternativos de governação, nomeadamente a hipótese de agentes privados e de organizações sem fins lucrativos serem uma alternativa válida aos próprios serviços administrativos (Frant, 1996). Podemos identificar duas perspectivas de análise para responder à questão de “produzir ou contratar” bens e serviços a disponibilizar aos cidadãos. Uma normativa, em que a questão central remete-nos para a discussão em torno da própria essência do Estado e do seu papel na sociedade, ou seja, a sua dimensão e a natureza da sua intervenção na vida socioeconómica (Levin & Tadelis, 2007). Uma positiva, que centra a sua discussão nos critérios usados para a tomada de decisão sobre externalizar. Nesta perspectiva, encontramos uma explicação baseada na economia dos custos de transacção (Coase, 1937; Williamson, 1975), e outra assente numa perspectiva mais política (Boycko, Shleifer, & Vishny, 1996).

Abordagem Normativa

Assim, numa abordagem mais normativa, embora não seja nosso objectivo desenvolver uma análise à teoria e à concepção do Estado, torna-se necessário fazer uma breve exploração aos diferentes entendimentos do papel do Estado perante a sociedade, de maneira a contextualizar as suas competências, bem como os mecanismos de governação utilizados para cumprir com os seus fins. Assim, o Estado numa perspectiva mais liberal serviria para assegurar os direitos de propriedade, a paz interna e a defesa externa. Este conceito de Estado minimalista aproxima-se muito ao conceito inspirado na ideologia liberal (representada na revolução francesa e no liberalismo económico britânico) de um Estado de *Laissez Faire* reduzindo-se ao mínimo indispensável para o funcionamento político, a defesa dos direitos individuais, dos direitos de propriedade, do liberalismo de mercado e do sistema capitalista (Nozick, 1974; Hayek, 1976; Kikert & Stillman, 1996).

No entanto, esta concepção foi substituída por uma, em que o Estado desempenha um papel activo na implementação de programas de combate à pobreza, ao desemprego, à exclusão social e que, além disso, leva a cabo uma política que visa a redistribuição dos rendimentos e a igualdade de oportunidades de vida, entre todos os cidadãos (Atkinson, 1996). Segundo John Maynard Keynes (1936), o equilíbrio macroeconómico de pleno emprego e baixa inflação não pode, nem deve, ser deixado ao livre arbítrio do mercado, devendo o Estado assumir parte dessa responsabilidade (Arndt, 1998; Sinn, 1995). Além disso, o mercado já dera sinais que não conseguia ser a solução ideal em todas as situações, nomeadamente, na produção de bens de consumo conjunto sem possibilidade de exclusão (bens públicos), na resolução do problema das externalidades negativas, na redistribuição da riqueza e na promoção da equidade (Watt, 2006).

Esta ideia de Estado ganhou forma tornando-se o modelo dominante, conhecido por Estado de Providência Social (*Welfare State*), nos anos que se seguiram à Grande Depressão económica de 1929-32, para, nos inícios da década de 80, começar a ser discutido e posto em causa. Deste então, pressões de reforma administrativa equacionaram mudanças no modelo vigente, sugerindo a necessidade de adaptá-lo a uma nova realidade constituída por novos desafios, promovendo a passagem do paradigma burocrático para um paradigma administrativo-empresarial. Este movimento de reforma é organizacional, introduzindo uma nova atitude, uma nova cultura de valores e um novo espírito mais empresarial, mas ao mesmo tempo a reforma é modificadora do papel do Estado, menos intervencionista e mais regulamentador (Bilhim, 2000).

Subjacente a estas formas alternativas de compreender o papel do Estado (mais ou menos intervencionista), estão duas abordagens ideológicas estruturais e antagónicas: uma de esquerda de matriz socialista e outra de direita de matriz liberal (Brunner & Meckling, 1977). A doutrina socialista faz um juízo de valor negativo do sistema capitalista. Condena uma economia organizada através do mercado bem como a propriedade privada. Considera que, nas sociedades económicas e puramente comerciais, os Homens são usados como ferramentas dos interesses económicos esquecendo os valores sociais, para se dedicarem à maximização do lucro. Num ambiente destes, é exercida tamanha pressão sobre os indivíduos que estes se sentem obrigados a ser competitivos e a usar os meios necessários, na procura ínfima para

acumulação de capital, nem que para tal tenham de recorrer à exploração do seu semelhante. Desta forma, em muitas ocasiões, o interesse próprio é a origem de conflitos, injustiças e desigualdades. Perante este cenário, questiona-se quais as diferenças entre o sistema capitalista e a condição de precariedade inicial do Homem, antes da formação do Estado-*Leviatã*. Assim, torna-se necessária uma mudança na ordem social de maneira a libertar o Homem da sua tarefa de maximização do lucro. O Estado deveria assim, assumir e garantir o acesso de todas as comunidades a um conjunto de bens e serviços que satisfaçam as necessidades colectivas. Uma acção de tamanha comunidade fomenta os valores da equidade e promove a igualdade entre os indivíduos.

Por seu lado, a ideologia liberal tem uma postura antagónica à socialista, sobretudo no papel assumido pelo Estado. Está assente na ideia de que o mercado e a competição são a melhor forma de usar os recursos disponíveis. Os indivíduos têm capacidade para serem eficientes, mas só a usam se forem incentivados para tal. Numa atitude racional preferem a máxima recompensa com o mínimo de esforço. Um Estado omnipresente que se encarrega da produção colectiva potencia a criação de uma elite burocrata ineficiente, bem como de uma classe social que vive à sombra da acção do Estado, pouco contribuindo para o esforço colectivo. O Estado deveria então limitar-se a assegurar a correcção dos efeitos negativos do mercado na estrutura social. Mais, tal acção totalitária do Estado pode colocar em risco a própria noção de liberdade, uma vez que o Estado actuando em substituição do Homem, fá-lo limitando ou mesmo suprimindo as suas opções de decidir o que é melhor para si.

No âmbito da nossa investigação, a questão não será tanto avaliar a intervenção ou não nalgumas áreas específicas¹⁵, mas sim analisar os mecanismos de governação utilizados. Assim, desta discussão extraímos o facto de ser expectável que a ideologia de esquerda prefira soluções de hierarquia, enquanto a ideologia de direita use por princípio mecanismos de mercado. Isto porque, a visão e concepção que têm do Homem é diferente. Enquanto uma o vê como um ser social, capaz de viver e de trabalhar em comunidade e em harmonia em prol da equidade, a ideologia liberal considera-o um ser extremamente racional, capaz de retirar o máximo proveito com o mínimo uso dos

¹⁵ Além do mais, as competências dos governos locais, na realidade Portuguesa são fechadas, isto é, estão circunscritas àquelas definidas em regime jurídico próprio.

recursos. Desta forma, a situação idealizada de comunidade é inviável, porque perante tal situação, os Homens apressar-se-iam a tentar tirar proveito uns dos outros.

Abordagem Positiva

Passemos agora a discussão para o campo da perspectiva de análise positiva. A economia dos custos de transacção fornece um quadro conceptual de análise que nos permite analisar as limitações e as vantagens dos mecanismos de governação de mercado, em comparação com os restantes, que foi diversas vezes aplicado à realidade da Administração Pública (Tavares & Camões, 2007; Ferris & Graddy, 1991; 1986; Nelson, 1997; Hindmoor, 1998; Brown & Potoski, 2005).

Assim, segundo esta abordagem, a análise comparativa dos custos financeiros com o capital investido, dos custos com o pessoal e dos custos com o imobilizado, isto é, os custos de produção não bastam para fundamentar a decisão por uma das soluções de produção e coordenação de bens e serviços públicos, podendo revelar-se errada e enganadora. Existe um conjunto de custos de transacção associados à negociação, à monitorização e execução do contrato, que devem também ser considerados na análise das formas de alternativas de produção (Brown & Potoski, 2003a). Mais concretamente, existem custos com a localização do agente que preencha os requisitos pré-definidos de eficiência e qualidade, com a negociação dos termos da relação contratual e com o acompanhamento do desempenho das actividades contratadas (Coase, 1937; Williamson, 1975). Assim, os custos de transacção são essencialmente custos com a gestão da produção de bens e serviços, custos esses que estão presentes quer optemos por utilizar os próprios recursos internos ou externalizar o serviço (Williamson, 1996; 1981). Desta forma, a selecção do mecanismo de governação mais adequado resulta daquele que conseguir minimizar os custos de transacção (Brown & Potoski, 2003a; Nelson, 1997; Ferris & Graddy, 1997; Dollery, 2001; Feiock, Clingermayer, Shrestha, & Dasse, 2007). Partindo do princípio que as soluções de mercado apresentam custos de produção mais baixos, serão a melhor opção sempre que o incremento nos custos transaccionais não ultrapasse a poupança nos custos de produção (Feiock, Clingermayer, Shrestha, & Dasse, 2007; Powell, 1991).

Os factores que estão na origem dos custos de transacção são os problemas relacionados com a racionalidade limitada e o oportunismo dos agentes envolvidos no processo de

contratação (Brown & Potoski, 2003a; Coase, 1937; Williamson, 1981; McGuiness, 1991). Como já referimos anteriormente, o problema da racionalidade limitada, explorado por Simon (1960), realça a limitação cognitiva dos seres humanos no processo de tomada de decisão. Desta forma, o elemento que pretende estabelecer o contrato, não tem a capacidade nem a informação suficiente para prever todas as situações hipotéticas que possam surgir no futuro. Como tal, não têm a capacidade nem a oportunidade de especificar no contrato, um conjunto de cláusulas que regulamentem, ou que permitam dirimir divergências futuras e incertas (Hart & Moore, 1999). Apesar de não ser possível estabelecer um contrato perfeito e completo, existe um conjunto de dimensões¹⁶ que, se presentes no contrato, poderiam permitir maior controlo sobre os comportamentos do agente contratado, reduzindo os riscos de serem assumidos comportamentos oportunistas, logo minimizando custos de transacção (Brown, Potoski, & Slyke, 2006; Araújo, 2000; Brown & Potoski, 2003b). Este é o segundo factor que está na origem dos custos de transacção: o oportunismo dos agentes.

Assim, em virtude da assimetria de informação, existe o risco do agente contratado assumir um comportamento oportunista, isto é, procurar maximizar a sua utilidade à custa do elemento com quem estabelece o contrato e conseguir assim obter benefícios acima daqueles que obteria numa situação de igual acesso à informação (Araújo, 2000). Resumindo, perante a vontade de melhorar o desempenho e a eficiência dos serviços públicos, os governos, agindo como principal¹⁷, procuram a solução da externalização com o inconveniente da perda de controlo directo sobre a acção do agente contratado. Face aos condicionalismos da assimetria de informação e ao oportunismo dos agentes, o principal procura criar formas de controlar e monitorizar a acção do agente, tornando mais complexos os termos da relação contratual, fazendo com isso, aumentar os custos de transacção, o que pode por si invalidar a hipótese de externalização¹⁸.

¹⁶ Enumeradas na tabela 15

¹⁷ A Teoria da Agência pressupõe que o principal no intuito de aumentar o seu bem-estar seja obrigado, na ausência de conhecimentos e habilitações, a socorre-se da contratação de um agente. Desta forma, o principal fica dependente da acção do agente procurando, de alguma forma, monitorizar a sua acção (Mishra, Heide, & Cort, 1998).

¹⁸ Isto porque o aumento dos custos de transacção pode superar a possível poupança nos custos de produção.

Tabela 15 - Dimensões do Contrato

Dimensões	Descrição	Dificuldades
Actividades	Descrição da natureza e abrangência dos trabalhos a serem efectuados.	Difícil de concretizar à medida que a actividade seja menos tangível
Indicadores	Meios usados para monitorizar o desempenho nas actividades contratadas nos termos acordados	A tangibilidade das actividades torna a sua monitorização mais fácil
Requisitos do Agente	Qualificações prévias e/ou reconhecimentos de bom desempenho.	A fim de evitar problemas de selecção adversa ¹⁹ e como forma de reduzir o risco de contratação.
Duração do contrato	Horizonte temporal do contrato e possibilidade de renovação.	Um contrato de longa duração poderá prejudicar o uso do mecanismo de concorrência, mas um de curta duração aumenta os custos envolvidos ²⁰ .
Tipo de Compensações	Identificar a forma, natureza e a periodicidade da remuneração.	Poderá o financiamento ser assegurado pelo agente que contrata ou poderá simplesmente decorrer do desempenho da actividade contratada.
Sanções Penalizadoras	Estabelecimento de cláusulas para compensar o principal que contrata em virtude do comportamento oportunista o agente.	Difícil de definir se não existir plena informação sobre o serviço a contratar. Maior regulamentação implica também maior dificuldade de estabelecer o contrato.
Accountability	Qualidade, quantidade e periodicidade da informação que o agente deve prestar ao Principal.	Capacidade para verificar a existência de filtragem e controlo da informação prestada.

Fonte: Elaboração Própria

Os custos de transacção também dependem em grande parte da natureza das actividades que se pretendem transferir para um agente externo. São normalmente identificados pela literatura três factores de risco que influenciam o comportamento dos custos de transacção: a especificidade do activo; o nível de incerteza; e a frequência da transacção (Stein, 1993; Williamson, 1996; McGuiness, 1991; Nelson, 1997; Lamothe, Lamothe, & Feiock, 2007; Levin & Tadelis, 2007; Brown & Potoski, 2003a).

A especificidade do activo significa que a disponibilização de um determinado bem ou serviço está dependente de recursos, físicos e humanos, especializados para aquela tarefa e que normalmente se traduzem num elevado investimento inicial. Mais, são de tal forma específicos que é difícil e/ou custosa reconversão para outras actividades (Tabela 16). Perante esta situação (elevados custos iniciais e especialização dos meios

¹⁹ Este é um problema que deriva da falta de informação sobre as capacidades dos agentes que actuam no mercado e está relacionado com o facto do Principal poder estabelecer um contrato com um agente que se venha a revelar ineficiente (Ricketts, 1994)

²⁰ O período de vigência do contrato tem uma relação directa com o tempo disponível para o *Payback* (termo financeiro que designa o período necessário para o agente recuperar o seu investimento) e indirecta com o nível concorrencial do mercado.

envolvidos), a externalização de actividades com elevado grau de especificidade tende a favorecer o primeiro agente com quem se estabelece a relação contratual, criando ao mesmo tempo um sério entrave à existência de concorrência no mercado e uma relação de dependência por parte do contratante, concretizada através de contratos de longa duração (Brown & Potoski, 2003a). Desta forma, a situação de mercado converte-se num monopólio que anula, por si só, a essência da governação de mercado: a concorrência. Favorece ainda possíveis comportamentos oportunistas por parte do agente, o que eleva os custos de transacção associados (Powell, 1991). Assim, bens e serviços com elevado nível de especialização são mais susceptíveis de serem produzidos através dos próprios meios das unidades governativas, através de um mecanismo de coordenação hierárquico.

Tabela 16 - Dimensões de Especialização do activo

Dimensões	Exemplo
Local específico que só pode ser alterado com elevados custos	Canalizações e outras tubagens para águas, gás ou telecomunicações.
Recursos humanos altamente especializados cuja reconversão é custosa e provavelmente ineficiente	Médicos de um hospital.
Maquinaria específica sem proveito para outras áreas	Equipamento utilizado na pavimentação de estradas.

Fonte: Adaptado de Brown e Potoski (2003a)

No entanto, perante o montante de investimento inicial necessário, face aos condicionalismos financeiros e à possibilidade de aproveitamento de economias de escala, verifica-se que nem todas as unidades governativas têm condições económicas, financeiras, demográficas e geográficas para oferecer, através dos seus próprios meios, bens e serviços com estas características. Nesta medida, as organizações sem fins lucrativos ou as próprias parcerias com outras entidades governativas, devido à sua baixa motivação oportunista comparativamente com a potencialmente revelada pelos agentes privados, surgem como alternativas viáveis à externalização a um agente privado (Lamothe, Lamothe, & Feiock, 2007; Frant, 1996).

O segundo factor está relacionado com o nível de incerteza do ambiente em que se processa a transacção. Neste sentido, a incerteza varia quanto à tangibilidade e capacidade de medição das actividades que se pretendem contratar, o grau de

competitividade do mercado e, como consequência, afecta a propensão do agente optar por comportamentos oportunistas (Brown & Potoski, 2005; McGuinness, 1991). Assim, à medida que os bens e serviços se tornam mais complexos de descrever e mais difíceis de quantificar, mais complicada será a tarefa da unidade governativa para monitorizar a acção do agente contratado bem como o próprio cumprimento do contrato. Esta incerteza traduz-se num aumento de custos de transacção, inviabilizando a hipótese de externalização. No entanto, apesar deste hipotético risco decorrente da externalização, Lamothe, Lamothe e Feiock (2007) argumentam que actividades de difícil mensurabilidade e que usam mão-de-obra intensiva e qualificada (cuidados de saúde básicos, saúde mental, maternidades, centros de dia, centros de apoio à exclusão social, entre outros) são melhor desempenhadas por agentes privados. Segundo os mesmos autores, perante este *trade-off*, o decisor optando pela externalização ganha eficiência perdendo no entanto, capacidade de controlo e monitorização sobre o agente contratado. Para resolver este dilema, a solução de parcerias com organizações sem fins lucrativos parece, novamente, ser a mais indicada. Isto porque, estas entidades beneficiam em boa medida do estatuto de voluntariado dos seus participantes e têm uma missão e um objectivo próximo do das unidades governativas, evitando-se desta forma o problema de risco moral²¹ (Lamothe, Lamothe, & Feiock, 2007).

Um maior grau de competitividade do mercado também reduz a margem de manobra para oportunismo do agente. Num mercado suficientemente competitivo, a concorrência entre os agentes fornece ao contratante suficiente informação sobre a qualidade, quantidade e o preço dos serviços oferecidos. Desta forma, aumentando a informação reduz-se a assimetria de informação. Numa situação contrária, numa situação de (quase) monopólio, na ausência de estímulos para a eficiência e a possibilidade de comparar atitudes e comportamentos de outros agentes, os riscos envolvidos na transacção não compensariam as hipotéticas vantagens da externalização (Brown & Potoski, 2003a). Em situações de elevada competitividade do mercado, assumindo que é condição para soluções mais eficientes, as unidades governativas com situações financeiras mais

²¹ É um risco pós contrato relacionado com uma possível conduta incompatível por parte do agente, em relação ao previamente acordado. Para além de ser uma situação de *hidden information* (informação secreta), como acontece na selecção adversa, também é de *hidden action* (acção oportunista) reflectindo a capacidade do agente optar por um comportamento que satisfaça o seu interesse em detrimento dos interesses conjuntos acordados no contrato (Carlos, 2001; Weimer & Vining, 1999)

frágeis interpretarão o mercado como uma resposta adequada às suas limitações para disponibilizar bens e serviços aos cidadãos (Levin & Tadelis, 2007).

A frequência com que acontecem as transacções surge como um terceiro factor com influência directa nos custos de transacção. Existem actividades, nomeadamente de conservação e reparação, que não necessitam da dedicação exclusiva e constante de recursos. No entanto, existem outras actividades que têm constantemente de estar disponibilizadas à população, mesmo que não estejam no momento imediato a serem consumidas (Segurança Pública, Protecção Civil, Hospitais, entre outros). Desta forma, actividades que necessitem, a todo tempo, de recursos dedicados, tendem a criar um determinado grau de dependência entre o agente contratado e o contratante. Como já foi referido, numa situação destas o oportunismo do agente inviabiliza a solução de externalização.

Resumindo, na óptica da economia dos custos de transacção, existem custos com as soluções de mercado resultantes da racionalidade limitada do agente que contrata e dos riscos inerentes aos comportamentos oportunistas de quem é contratado. À medida que estes custos de transacção aumentam (conforme abandonamos soluções de hierarquia para adoptarmos soluções de mercado), reduzem-se os benefícios líquidos das soluções de mercado. A complexidade do serviço, a competitividade do mercado e a frequência da transacção são algumas das variáveis que condicionam o aumento dos custos de transacção e, conseqüentemente, a decisão de externalizar o serviço ou não.

Tabela 17 - Natureza dos Bens e Serviços mediante as diferentes alternativas de afectação de coordenação e controlo

	Hierarquia	Mercado
Complexidade do Serviço	<ul style="list-style-type: none"> - Elevado Investimento Inicial; - Dificuldade de medição do Serviço; - Dificuldade em re-afectar os recursos investidos; 	<ul style="list-style-type: none"> - Fácil monitorização da actividade do agente contratado; - Reduzida especificidade dos recursos utilizados;
Complexidade Externa	<ul style="list-style-type: none"> - Pouca competitividade de mercado; - Serviços que podem potenciar situações de Monopólio; 	<ul style="list-style-type: none"> - Elevada Competitividade de Mercado; - Boa Reputação dos Agentes de Mercado;
Implicações da Transacção	<ul style="list-style-type: none"> - Elevada dependência entre promotor e produtos; 	<ul style="list-style-type: none"> - Fácil Substituição do produtor;
Mecanismo de Coordenação adequado	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridade 	<ul style="list-style-type: none"> - Concorrência de Mercado

Fonte: Elaboração Própria

Numa perspectiva mais política, também encontramos um conjunto de argumentos que condicionam a decisão de externalizar ou não os bens e serviços públicos. Os cenários e os condicionalismos políticos também podem, na sua medida, influenciar os custos de transacção, tornando o risco e/ou a incerteza associada a esta de tal forma elevados que a impedem. Segundo Feiock, Clingermayer e Dasse (2003), o impacto da instabilidade política é materialmente relevante, como um factor de decisão de externalizar a produção de bens e serviços. Isto é, num contexto político onde a instabilidade é frequente, os responsáveis políticos dificilmente conseguem assumir compromissos de forma credível. Existe uma boa probabilidade que, durante a duração do contrato, o executivo político seja substituído e haja a vontade (por parte do novo executivo) de interromper ou renegociar os termos do contrato. Ora, como já referimos, numa relação de mercado, os agentes só garantem a sua posição contratual, na medida em que constituem uma opção viável.

Por outro lado, perante esta situação de incerteza na liderança, a unidade governativa torna-se um parceiro pouco desejável aos olhos dos agentes externos. Aceitarão, na mesma, celebrar um acordo se virem o seu risco remunerado, o que por si só anula os ganhos de eficiência que resultam da contratação a um agente externo (Feiock, Clingermayer, Shrestha, & Dasse, 2007). Assim, numa situação de elevada alternância política é pouco provável que existam muitas situações de recurso ao mercado.

No entanto, esta instabilidade política também pode ter uma consequência alternativa. O que está em causa não é tanto o grau de instabilidade política, mas sim a expectativa de reeleição de qualquer executivo. Os agentes políticos são possuidores de uma racionalidade própria que os impele, muitas vezes, a tomarem decisões cujo retorno esperado é sobretudo político/eleitoral (Hood, 1998; Frant, 1996). Num contexto político desfavorável, onde seja necessário garantir uma reeleição ou ampliar uma maioria, a hipótese das soluções de mercado apresentam algumas vantagens: representam um esforço na tentativa de serem facultadas alternativas de escolha aos cidadãos; representam soluções financeiramente mais eficientes (poupança de recursos públicos); são soluções organizacionalmente mais flexíveis (à medida das preferências do eleitorado o serviço pode continuar a ser contratado ou ser suspenso sem os custos políticos dos despedimentos). Desta forma, o agente político pode decidir pela externalização do serviço, independentemente dos factores anteriormente discutidos,

mas sim pelo facto de entender que este acto poderá ter uma apreciação positiva em termos eleitorais (Clingermayer & Feiock, 1997).

Segundo, Peterson (1981), a decisão de contratar ou produzir o serviço está intimamente relacionada com a vontade do agente político estar associado ao ónus dos bens e serviços produzidos. Assim, classifica em três tipos, os bens e serviços produzidos, usando como critério o reembolso obtido, pelo contribuinte médio, em proporção da sua contribuição fiscal: os de desenvolvimento (positivo: beneficiam mais do que contribuem), os redistributivos (negativo: beneficiam menos do que contribuem) e os distributivos (indiferente: beneficiam e contribuem na mesma proporção). Com base no modelo de Tiebout (1956), Peterson parte do princípio que as unidades governativas desejam um maior número de agentes privados (individuais e colectivos) no seu território, já que constituem a base da sua tributação fiscal. Desta forma, bens e serviços de desenvolvimento (infra-estruturas necessárias à captação e ao desenvolvimento do tecido económico existente) são assegurados directamente. Bens e serviços distributivos, como os serviços de segurança pública e protecção civil, também podem ser assegurados directamente. No entanto, bens os redistributivos (sobretudo os de acção social), como penalizam o contribuinte médio (tornam-se contribuintes líquidos dos serviços fornecidos) têm um ónus bastante pesado, em termos políticos, sendo susceptíveis de serem externalizados.

Na mesma óptica, pode-se estabelecer uma distinção entre actividades reguladoras e não-reguladoras como critério de decisão na escolha dos mecanismos de governação (Lowi, 1964). Assim, actividades reguladoras normalmente implicam uma acção limitadora da liberdade dos indivíduos, modelando os seus comportamentos. Têm um cariz coercivo, impondo custos e deveres de obediência por parte dos cidadãos. Estas actividades representam parte da essência de soberania do Estado, uma vez que são o pilar da sua administração interna. Como tal, dificilmente serão externalizadas.

Desta forma, estamos agora em condições de resumir as principais características que nos permitem identificar mecanismos de governação de mercado. Assim, uma relação de mercado caracteriza-se pela divisão de responsabilidades entre duas entidades, dotadas de personalidade jurídica autónoma, onde uma assume o papel de promotor/contratante e a outra o de produtor/contratado de bens e serviços. Nesta

divisão também se inclui a divisão dos direitos de propriedade dos recursos físicos e humanos utilizados. A relação de mercado também pressupõe a liberdade de acção do produtor/contratado. Este tem autonomia para agir como melhor entender. Não pode sofrer limitações ou intromissões, da entidade que o contratou, nos seus actos de gestão, para além daquelas que tenham sido estipuladas no contrato. Caracteriza-se também pela concorrência e capacidade de escolha que caracterizou o processo de selecção do agente que virá a ocupar o lugar de produtor, bem como pela natureza contratual da relação. Por fim, numa relação de mercado, o financiamento da actividade acordado na assinatura do contrato pode revestir-se de três modalidades alternativas: financiamento integral por via de transferências do contratante, co-financiamento, ou total financiamento a cargo dos consumidores.

Tabela 18 - Processos de Mecanismos de Mercado

Dimensões	Significado
Distinção dos Papéis	Clara separação de responsabilidades entre o promotor e o produtor de bens e serviços;
Autonomia	Não intromissão nos actos de gestão nem na constituição dos órgãos de gestão;
Concorrência	Processo de escolha do agente decorre num ambiente de concorrência e de liberdade de selecção;
Financiamento	Inerente à assinatura do contrato e/ou à exploração da actividade;

Fonte: Elaboração Própria

Existem algumas formas alternativas que se revestem como mecanismos de governação de mercado na Administração Pública, como são o caso da contratação, da concessão de serviços e do sistema de vales de serviços (*vouchers*) (Stein, 1993; Rosenbaum, 2006). Na contratação, a unidade governativa verifica em primeiro lugar que serviços contratar e que tipo de oferta tem disponível no mercado. Neste momento, manifesta a sua vontade de recorrer a um agente externo e define os objectivos esperados, os moldes e o horizonte temporal em que o serviço deverá ser prestado, bem como o custo que está disposta a suportar com a externalização do serviço. Graças ao funcionamento de mercado, é seleccionado, através de um processo de negociação, o melhor agente que se apresenta capaz de cumprir com as condições estabelecidas. Após a celebração do

contrato faz-se a monitorização, de maneira a verificar hipotéticos desvios em relação ao previamente acordado.

A concessão de actividades é em tudo igual à contratação excepto na questão do financiamento. De facto, enquanto na contratação é a unidade governativa que suporta o custo para que o serviço seja prestado, na concessão é o agente contratado que remunera a unidade governativa de maneira a ter acesso a um mercado restrito. Fá-lo na expectativa que o custo suportado com a entrada no mercado seja compensado pelos ganhos do desempenho da actividade.

O sistema de “vales de serviços”²² é um financiamento ao cidadão e não ao agente que presta o serviço, garantindo ao mesmo tempo, capacidade de escolha e competitividade. Desta forma, é o próprio cidadão que, agindo de maneira racional, garante a competitividade do mercado, ao procurar descontar o seu vale nas instituições que maximizem a sua utilidade numa relação preço qualidade.

1.5. MECANISMOS DE *NETWORK*

A proliferação e a multiplicação de entidades com responsabilidades na prestação do Serviço Público, fruto da atomização da Administração Pública, tornaram necessário o estabelecimento de mecanismos que facultassem a coordenação inter-organizacional (CIO) (Peters, 1998). O número de actores envolvidos em todo o processo inerente à disponibilização de serviços públicos aumentou e transformou por completo a realidade da Administração Pública. A tendência progressiva para a especialização e autonomia das unidades administrativas, em nome de uma maior eficiência e eficácia, também teve os seus aspectos negativos. Como tal, para minimizá-los, foi necessário implementar um mecanismo de coordenação que preservasse a coerência dos processos e que devolvesse, ao poder político, a capacidade de gerir, planear, conduzir e tomar decisões (Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers, & Bouckaert, 2004). Seguindo esta lógica, o papel do Estado é promover relações inter-organizacionais, em vez de controlar as suas acções (Oliver & Moseley, 2006). As agências administrativas transformaram-se em “*Single*

²² Pouco utilizado em Portugal. Ainda houve uma tentativa de redução das listas de espera, no sistema nacional de saúde, através da entrega aos pacientes, há mais tempo em lista de espera, vales que garantiam cirurgias em estabelecimentos de saúde privados, com os custos a serem suportados pelo Estado.

Purpose Organization”, ou se quisermos, “*Single focus Organization*” tornaram a Administração Pública num conjunto de unidades fragmentadas, com alguns prejuízos na obtenção de objectivos mais complexos. Se a fragmentação foi um processo natural da NGP, parece-nos que a coordenação também o é, mas de um movimento pós-NGP (Ling, 2002).

Esta tendência actual para a coordenação também se manifestou em diferentes sistemas administrativos sob outras designações. No contexto britânico, este processo de coordenação conheceu diversas denominações, desde “*cross-cutting issues*”, “*Holistic Government*” até à formalização do programa de coordenação central “*Wiring It Up*” onde se adoptou o conceito de “*Joined-up Government*” (JUG) (Christensen & Lægreid, 2007; Pollitt, 2003). O JUG é entendido como um esforço na procura de alinhar e compatibilizar as actividades desenvolvidas pelas diferentes agências com responsabilidades na produção de bens e serviços públicos. Procura coordenar actividades atravessando as fronteiras organizacionais, mas respeitando sempre a sua autonomia (Ling, 2002). No contexto Australiano e Neozelandês, este processo ficou conhecido por “*Whole-of-Government*”, tratando-se de uma aposta do governo central em assumir um papel de liderança na construção de uma resposta integrada das solicitações dos cidadãos. Ou seja, criar mecanismos de maneira a promover a acção conjunta dos serviços e agências na obtenção de determinados objectivos demasiado complexos para serem deixados ao livre arbítrio de cada um (Humpage, 2005).

Portanto, para além das alternativas tradicionalmente apresentadas pela literatura especializada em gestão pública (hierarquias e mercados), surge agora um outro mecanismo de governação. No entanto, outras áreas de conhecimento já desenvolveram esforços para identificar uma terceira via para a produção e coordenação de bens e serviços públicos (Tenbenschel, 2005)²³. Williamson (1975) discutiu a possibilidade de existirem soluções híbridas, que se situavam num contínuo entre as duas extremidades ocupadas pela hierarquia e pelo mercado. Um mecanismo de governação assente na igualdade dos agentes intervenientes (*peer group association*). Lindblom (1977) desenvolve o conceito de persuasão como mecanismo político de coordenação dos actores sociais. Aliás, a ciência política há muito que entendia e analisava o processo

²³ O mesmo autor usa a expressão “*markets, hierarchies and something else*”.

político, a tomada de decisão e a construção das políticas públicas como o resultado da interacção dos diferentes actores sociais: os governantes, os partidos políticos, os empresários, os grupos de interesses, os *mass media* e os cidadãos (Anderson, 1984; Lindblom, 1980; Dye, 1995).

A introdução da discussão relativa a esta terceira alternativa de governação na gestão pública está associada entre outros, aos trabalhos de Kickert (1997), Kooiman e Van Vliet (1993), Rhodes (1997; 2000), Klijn e Koppenjan (2000). Desta forma, o conceito de governação através da criação de *networks* pode ser entendido como uma alternativa aos tradicionais métodos de governação por autoridade e competição, usando uma abordagem de colaboração, de partilha de informação e recursos e de acção conjunta e concertada (Considine & Lewis, 2003; Mossberg, 2007; Rhodes, 1997). Na perspectiva de Hood (1998), é possível construir um modelo, que designa de modelo igualitário, que se assuma como alternativa viável às tradicionais soluções de organizações hierárquicas e às mais recentes soluções de mercado. Considera que os modelos anteriores (hierárquico e individualista) falham porque os agentes que neles actuam, procuram, acima de qualquer coisa, maximizar a sua utilidade. Como tal, a superioridade do interesse público face aos objectivos individuais não acontece. Para resolver este problema de oportunismo dos agentes envolvidos, a solução encontrada visa atingir o máximo de coesão na decisão.

De maneira a garantir que as decisões são tomadas para o bem da comunidade, pretende-se incluir, no processo de decisão e produção, o maior número de actores sociais que intervenham ou possam vir a ser afectados por esse processo. Encorajando a participação da sociedade civil, apesar de ser um processo de decisão mais demorado, a sua aceitação é facilitada por via da participação de cada actor na construção da solução. Segundo o mesmo autor, podem ser identificados quatro pontos que resumem a essência deste modelo. Em primeiro lugar, o objectivo é reduzir a distância que separa produtores e consumidores de bens e serviços públicos. Na medida do possível, sem prejuízo do grau de liderança e capacidade de coordenação que um elemento (normalmente o governo) deve assumir de maneira a garantir a efectiva realização das actividades, a sociedade civil deveria desempenhar um papel de co-produtora dos serviços que necessita. Em segundo lugar, enquanto a autoridade e a concorrência são os mecanismos de controlo e coordenação usados, respectivamente, nos modelos de

governação de hierarquia e mercado, a mutualidade é o mecanismo usado no modelo igualitário. Isto é, cada elemento que participa no processo controla a acção e é controlado pelos restantes elementos. Desta forma, a coordenação é algo que cabe à comunidade desenvolver para, em conjunto, decidir sobre a oportunidade e a amplitude de acção de cada um. Terceiro, em virtude deste controlo mútuo, a responsabilização perante os cidadãos é mais abrangente. Já não se concentra apenas no governo; todos os elementos co-produtores são co-responsáveis, o que também pode ser apontado como uma das críticas deste modelo, tornando mais difícil e diluída a individualização da responsabilidade. Por fim, mais importante do que as consequências da tomada de decisão é a forma e o processo como essa mesma decisão é tomada. O modelo deve proporcionar a oportunidade para que o maior número de actores sociais possa intervir²⁴.

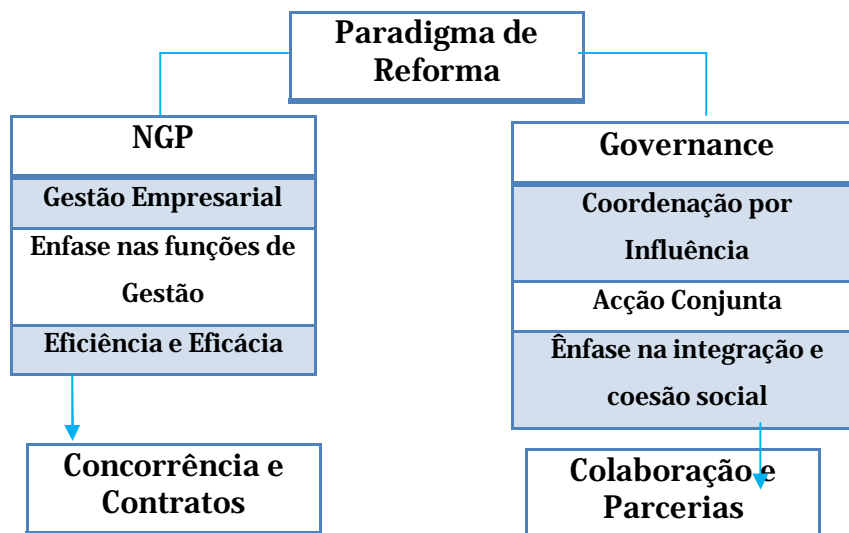
Como já foi referido anteriormente, o paradigma de reforma administrativa conhecido por Nova Gestão Pública, teve um forte impacto nas iniciativas de reforma administrativa um pouco por todos os países da OCDE. Centrou-se sobretudo no aumento da eficiência e eficácia das estruturas administrativas, através de transformações nas configurações organizacionais, nas ferramentas de gestão empresarial e no uso de mecanismos de mercado (Kettl, 2000; Pollitt & Bouckaert, 2002). Este espírito de reforma condicionou os agentes administrativos e políticos a concentrarem a sua atenção no desempenho das organizações e na forma destas estruturarem o seu ciclo produtivo de modo mais eficiente, socorrendo-se para tal, se necessário, da contratação a agentes externos. No entanto, desde meados da década de 90 emergiu o modelo de governação enquanto paradigma de reforma administrativa com uma perspectiva diferente da apresentada pela NGP. Está assente no pressuposto da mais-valia que a participação dos agentes da sociedade civil pode aportar de maneira a que a resposta a problemas complexos seja dada de forma integrada (Ferlie & Andresani, 2006). O governo assume, graças à sua posição, uma estratégia onde exerce influência sobre os demais actores sociais, de maneira a criar uma estrutura capaz de responder às necessidades sentidas (Andresani & Ferlie, 2006). Ou seja, o governo

²⁴ Hood (1998) chega a considerar que, no espírito deste modelo, tem mais valor uma má decisão tomada através de um processo democrático e transparente do que uma boa decisão tomada num contexto de autoritarismo e repressão.

assume-se como mediador entre as partes, isto é, o elemento que facilita a acção conjunta (Barry, Berg, & Chandler, 2006).

Na óptica de Bovaird e Löffler (2001), a lógica de actuação das duas abordagens é claramente diferente. A NGP é uma acção focalizada, concentrada e individual, enquanto a abordagem da *governance* é mais abrangente, procurando construir soluções que envolvam toda a comunidade²⁵. Os desafios que se lhe colocam são enormes. Surgindo num período pós-NGP a capacidade para as partes agirem e partilharem recursos, tendo em consideração a acção dos restantes elementos está bastante comprometida. Isto porque, o modelo anterior fomentou um contexto de fragmentação, onde a pressão para a eficiência obrigava as organizações a fazerem escolhas sem sequer se importarem com o comportamento das restantes (Knoke & Kuklinski, 1991).

Figura 12 - Paradigmas da Reforma



Fonte: elaboração própria

1.5.1. AS NETWORKS COMO ALTERNATIVA DE GOVERNAÇÃO

Como já referimos, nas soluções de mercado a interacção entre os agentes é mediada pelo mecanismo de preço e concorrência. O estereótipo de mercado está normalmente

²⁵ As diferenças são de tal forma evidentes, que podem facilmente ser exemplificadas. Desta forma, os autores usam o caso do serviço de salubridade urbana; no caso da NGP a atenção recairia na obtenção da solução mais eficiente para a manutenção da limpeza das ruas, isto é, otimizar horários de funcionamento, itinerários de recolha, usar indicadores de desempenho para o pessoal e avaliar a opção de externalização do serviço. No caso da governação, a atitude iria mais no sentido da sensibilização da problemática da preservação ambiental e do tratamento dos resíduos urbanos. Neste sentido, a ênfase situar-se-ia em campanhas de consciencialização, a começar pela rede de ensino acabando no seio de cada empresa e na promoção da disponibilização de estruturas de separação de lixos recicláveis, por exemplo.

associado ao espírito individualista, à racionalidade economicista dos agentes e à falta de cooperação entre os agentes motivada pela prossecução de interesses mutuamente exclusivos (Powell, 1991). Como tal, num ambiente de concorrência, onde cada um desenvolve estratégias individuais que implicam a anulação dos concorrentes, não há lugar à interacção, integração e coesão social (Tenbense, 2005). O mercado tem a vantagem de oferecer possibilidade de escolha, flexibilidade e inovação. No entanto, fruto da natureza contratual e competitiva que caracteriza esta relação, o grau de comprometimento dos agentes é precário e estes optam por manter as relações somente enquanto estas se revelarem proveitosas para obtenção dos seus objectivos (Lowndes & Skelcher, 1998). Nos mecanismos de hierarquia, as relações de troca acontecem num contexto de relação laboral através de um sistema de autoridade e de obediência a regras formais e abstractas (Considine & Lewis, 2003). Tal resolve o problema da dedicação dos agentes à prossecução dos objectivos organizacionais. São estruturas particularmente concebidas para a produção e distribuição em massa de bens e serviços. A sua maior vantagem reside na elevada fiabilidade em garantir grandes quantidades de produção, através da redução de tarefas complexas a operações simples e rotineiras, garantindo um nível considerável de formalização e standardização (Powell, 1991). No entanto, esta estabilidade é conseguida à custa da flexibilidade e capacidade de inovação (Ouchi, 1991).

O mecanismo de gestão por *networks* apresenta-se como uma alternativa vantajosa perante as anteriores. Continuam a ser uma forma de externalização, mas visam ser algo com um horizonte temporal que não se esgote com a simples transacção. Está assente no princípio que, através da solidificação da confiança e da lealdade entre actores sociais independentes, é possível construir uma alternativa viável à produção de bens e serviços. Isto porque, da acção conjunta, cada um identifica o que pode ganhar com a colaboração com o outro (Considine & Lewis, 2003). Desta forma, garante a continuidade dos agentes envolvidos, visto ser do seu interesse para atingirem os seus objectivos, ao mesmo tempo que a independência de cada um permite uma maleabilidade não conseguida pelas hierarquias. Mais, a proximidade advogada pela NGP às práticas da gestão privada pode não ser perfeitamente compatível com os princípios da democracia e do Estado de Direito exigidos à Administração Pública (Allison, 1998). Assim, ao invés de assumir uma atitude competitiva, onde a relação é assumida como resposta às ameaças dos outros agentes, o modelo de *networks* assume

uma postura mais colaborativa, aproveitando sinergias e partilhando recursos e riscos e mais enquadrada nos valores supra referidos (Kickert, 1997; Araújo, 2003). Actualmente, as organizações estão, com maior frequência, a celebrar acordos e a estabelecer alianças estratégicas que se enquadram neste modelo e que seriam impossíveis de suportar por estruturas hierárquicas ou por mecanismos de mercado (Milward & Provan, 1998).

1.5.2. CLARIFICAÇÃO DO CONCEITO

O modelo de *governance* e o conceito de *networks* surgem na literatura especializada como algo muito vago, relativamente impreciso e com múltiplos significados (Barry, Berg, & Chandler, 2006). Embora possa ser identificado com actividades que visam, através da acção conjunta de uma série de actores governamentais ou não, a mais-valia para o serviço público, continua a ser uma definição muito vasta. Pode ter uma dimensão de coordenação vertical ou horizontal. Pode limitar-se às fronteiras do sector público, ou pode envolver outros actores sociais (privados e terceiro sector). Pode envolver relações de hierarquia, de mercado ou parcerias (Mossberg, 2007). Facilmente se conseguem encontrar definições contraditórias (Pierre & Peters, 2005). Hirst (2000) propõe cinco definições, Rhodes (2000) sete. Vamos clarificar este conceito e justificar o uso do termo *networks* como um mecanismo de governação alternativo.

Assim, e apesar das inúmeras definições que se podem encontrar, é possível identificar duas abordagens suficientemente generalistas (Mossberg, 2007). Uma referente à gestão do processo político propriamente dito, onde a atenção recai na acção do governo, nas relações que mantém com os restantes actores sociais e na construção de mecanismos alternativos de governação. Klijn e Koppenjan (2000) entendem-na como o acto que promove a interacção entre diferentes actores sociais de maneira a construir a combinação mais adequada de métodos de governação. Para Löffler (2003) trata-se de conseguir o mix óptimo entre organizações burocráticas, relações de mercado e parcerias com organizações sem fins lucrativos. A governação pode também ser entendido como um conjunto de regras (in)formais que define formas e métodos para que um conjunto de *stakeholders* (cidadãos, organizações sem fins lucrativos, agentes privados, *mass media*, governo central e governos locais) possa exercer o seu poder e a sua capacidade de influência no processo de tomada de decisão (Bovaird & Löffler, 2001). Na mesma linha de pensamento, este mesmo conceito pode ser entendido como

uma maneira de gerir a complexidade envolvente, usando diferentes mecanismos de governação, de maneira a maximizar o bem estar dos *stakeholders*. Nesta óptica, Rhodes (1991) apresenta um conjunto de cinco níveis de análise de *networks*, que variam conforme a sua abrangência, nível de participação e estabilidade (tabela 19)²⁶.

Tabela 19 - Tipologia de *networks*

Tipo de Network	Características
Territorial	Estrutura de relações estáveis; Participação limitada de actores locais de uma determinada circunscrição administrativa.
Profissional	Estrutura estável: Particularmente destinada à defesa dos interesses de uma profissão.
Intergovernamental	Estrutura formal, da administração central que pretende articular horizontal e verticalmente actores intervenientes.
Produtores	Composta por actores variáveis dependendo do tipo de actividade a ser prestada: protegem os interesses dos produtores.
Issues	Estrutura instável; elevado número de agentes envolvidos.

Fonte: Adaptado de Rhodes (1997)

Esta é uma visão mais global que prefere encarar o Governo como um parceiro que promove a coordenação (por autoridade, concorrência ou colaboração) entre os elementos da sociedade civil (Barry, Berg, & Chandler, 2006). Esta é uma abordagem de tal forma vasta que engloba os diversos mecanismos de governação.

Uma segunda abordagem, que será por nós adoptada nesta investigação é menos focalizada nas variáveis políticas e mais na operacionalização de soluções integradas para a resolução de problemas complexos em actividades concretas (Mossberg, 2007). Nesta perspectiva, governação é o acto de activar e coordenar actores sociais de maneira a satisfazer as necessidades colectivas extremamente complexas, dinâmicas e diversas (Kooiman & Van Vliet, 1993). Para Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers e Bouckaert (2004) trata-se de uma interacção estável de diversos agentes autónomos, em torno de uma matéria, onde todos são parte interessada. Na prossecução dos seus objectivos, estas organizações tornam-se dependentes. Segundo O'Toole (1997), as *networks* são estruturas de interdependência que envolvem múltiplas organizações, onde não existe nenhum mecanismo de “opressão” como os que existem nas outras formas de

²⁶ Podemos rapidamente, a título exemplificativo, aplicar esta tipologia ao problema dos incêndios florestais. Assim, teríamos como intervenientes ao nível de *network* territorial, todos os serviços locais de bombeiros e protecção civil, juntamente com a câmara municipal e os elementos das juntas de freguesia e das forças policiais. Ao nível da *issues network* estaríamos a lidar com grupos ecologistas, partidos políticos, grupos de interesse, elementos da administração central e local, elementos dos governos locais, forças de segurança, conselho nacional de bombeiros, entre outros.

governança (autoridade e concorrência). Neste caso, as organizações encontram-se num estado de perfeita liberdade para actuarem conjuntamente se assim o desejarem. Também podem ser descritas como sendo padrões de relacionamento, a médio/longo prazo, entre actores mutuamente dependentes, dependência esta que está inerente ao surgimento de qualquer problema que um deles, agindo isoladamente, não consegue resolver (Klijn, Koppenjan, & Terneer, 1995). Para Provan e Milward (2001), uma *network* é criada sempre que duas ou mais organizações actuam de forma consciente e voluntária de maneira a produzir resultados mais eficientes do que os provenientes da acção individual de cada uma. Na opinião de Lowndes e Skelcher (1998) uma *network* significa que os actores são capazes de identificar interesses complementares desenvolvendo a sua relação com base na confiança e lealdade.

Resumindo, a primeira perspectiva identifica-se mais com o conceito de boa governação (*good governance*) discutido no início deste capítulo; enquanto a segunda abordagem diz respeito à criação de parcerias como uma alternativa ao mercado e à hierarquia para a produção de bens e serviços públicos, numa perspectiva de *co-management*, ou seja, a produção conjunta a cargo de várias organizações (Brandsen & Pestoff, 2006; Mossberg, 2007). É neste sentido que assumimos e trabalhamos o conceito de *network*.

1.5.3. AS MOTIVAÇÕES PARA ESTA TERCEIRA VIA

Da apresentação de todas estas abordagens e definições, conseguimos extrair alguns factores que podem indiciar as principais características e motivações para o surgimento das *networks*. O primeiro factor é a dependência entre as organizações. Os desafios que os governos têm de enfrentar são cada vez mais complexos e a realidade envolvente é cada vez mais dinâmica. Esta conjugação de factores condiciona os governos a construir redes de cooperação baseadas na confiança e na lealdade. Caso contrário, perante a obrigação de satisfazer necessidades extremamente complexas dos cidadãos, os governos seriam obrigados a criar estruturas altamente especializadas que, em virtude do dinamismo característico da sociedade em que vivemos, teriam um horizonte temporal bastante reduzido. Como tal, na impossibilidade de satisfazerem isoladamente as solicitações da população, os governos encaram a possibilidade da externalização do

serviço. Como se tratam de actividades complexas²⁷, preferem as soluções onde há menor propensão para que os agentes assumam comportamentos oportunistas (Mossberg, 2007).

Resumindo, as organizações agem em conjunto, por vontade própria, mas sobretudo porque percebem que não conseguem atingir os seus objectivos isoladamente. Aliás, este tipo de junção é proveitosa sempre que os custos que lhes estão associados forem inferiores aos benefícios que daí advêm (Blom-Hanse, 1997). Para Johnston e Lawrence (1991) trata-se sobretudo de serem criadas parcerias de valor acrescentado, ou seja, criar relações entre agentes independentes em que apesar de cada um ter objectivos diferentes, a sua criação implica simultaneamente a realização dos restantes. Desta forma, cada elemento da rede está a desenvolver esforços para si e para o grupo.

A segunda importante motivação está numa atitude racional das organizações. Em certas situações, as organizações entendem poder criar sinergias e aproveitar economias de escala com este tipo de acção conjunta. Nesta situação, não é tanto o caso das organizações não conseguirem resolver os seus problemas, mas sim o facto de ser mais proveitoso fazerem-no de forma conjunta. Ou seja, da sua atitude colaborativa conseguem retirar benefícios maiores do que a soma dos esforços individuais (Lowndes & Skelcher, 1998).

É importante realçar uma característica importante das *networks* que está relacionada com o oportunismo dos agentes que as constituem. De facto, no âmbito deste mecanismo de governação os agentes colaboram, de forma voluntária²⁸, não estando sujeitos a qualquer tipo de relação de hierarquia ou a qualquer contrato nos moldes dos mecanismos de mercado. Ou seja, se ao pertencerem a esta rede, conseguem maximizar a sua utilidade e atingir os objectivos definidos, não têm, à partida, qualquer tipo de motivação oportunista; sempre que entenderem podem deixar de colaborar (Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers, & Bouckaert, 2004).

²⁷ Como já discutimos, na óptica dos custos de transacção, actividades complexas aumentam o risco do agente contratado ter comportamentos oportunistas pela dificuldade em monitorizar as suas actividades.

²⁸ Embora este voluntariado possa estar associado a relações de dependência (de recursos, informação ou acesso ao mercado), o facto é que as organizações poderiam optar por não agir de forma concertada, mesmo que isso implicasse prejuízos para si.

Para além disso, as *networks* surgem como a forma mais eficiente de fazer frente a problemas complexos, que não podem, como era estratégia das hierarquias, ser decompostos em tarefas mais simples. Torna-se necessário gerir esta complexidade (O'Toole, 1997). Desta forma, o governo é levado a desenvolver acções e exercer a sua influência para criar parcerias com organizações, de maneira a criar uma resposta coesa e integrada e a mudar esta rede de parcerias para cumprir com as necessidades sentidas pela população (Kooiman & Van Vliet, 1993) (tabela 20).

Tabela 20 - Funções Governamentais no âmbito das *Networks*

Desafios	Funções do Governo
a. Complexidade	Coordenar os agentes com capacidade de serem uma mais-valia na resolução de problemas complexos;
b. Dinamismo	Capacidade para activar e substituir agentes envolvidos de maneira a melhor servir as necessidades;
c. Diversidade	Integrar os diferentes actores sociais na acção governativa;

Fonte: Adaptado de Kooiman e Van Vliet (1993)

Para Rhodes (2000), as *networks* são soluções especialmente adequadas quando é difícil especificar a qualidade do serviço prestado; onde é necessário, devido à natureza das actividades, confiar na especialização dos recursos humanos utilizados, dando-lhes maior margem de manobra e poder discricionário; onde as relações de médio e longo prazo são as mais adequadas para a realização do investimento; onde é difícil retirar informação dos dados obtidos devido à sua subjectividade; e, como tal, onde é difícil monitorizar a acção do agente externo. Desta forma, as *networks* constituem uma solução de externalização em situações de elevada complexidade do serviço (Brown & Potoski, 2003a).

Portanto, as *networks* são criadas como resposta a um problema que exija uma solução que passe pela acção concertada de várias organizações. Assim, é criada uma estrutura que envolve um misto de (in)formalidade de maneira a permitir que os diversos actores, cada um com uma estratégia própria e definida para conseguir os seus objectivos, estabeleçam as relações necessárias à resolução do problema. Cada actor mantém-se activo na rede enquanto tiver a percepção que se traduz numa situação vantajosa para si

(Klijn & Koppenjan, 2000)²⁹. Mas nestas situações a coordenação é bastante mais complexa. Não existe, como na autoridade, um actor a quem todos reconheçam legitimidade para comandar os restantes, nem existe uma pressão concorrencial tão forte como no mercado, que impeça a desorganização e a ineficiência. Neste caso, a coordenação é feita por negociação e confiança (Verhoest, Peters, Beuselinck, Meyers, & Bouckaert, 2004; Araújo, 2003), que se constituem como os factores que mantêm a *network* a funcionar e sem os quais o risco da escalada de comportamentos oportunistas poderia inviabilizar qualquer tipo de acção conjunta (Tenbenseel, 2005). A confiança evolui entre os actores, à medida que se sucedem as relações de distribuição de poder, prestígio e recursos (Klijn, Koppenjan, & Terneer, 1995), o que por si também influencia as estratégias seguidas por cada um. Resumindo, podemos concluir que existem três pilares fundamentais que caracterizam uma *network* (tabela 21).

Tabela 21 - Os três pilares das *Networks*

Princípios fundamentais de <i>Networks</i>		
Confiança	Reciprocidade	Colaboração
Elevada probabilidade de um agente assumir um comportamento próximo do que era esperado;	Os benefícios da interacção servem na mesma medida todos os agentes intervenientes bem com os objectivos da rede conjunta;	Partilha de informação, tomada de decisão conjunta, acesso a oportunidades de mercado;

Fonte: Adaptado de Andresani e Ferlie (2006), Lowndes e Skelcher, (1998) e Powell (1991)

Assim, as *networks* surgem como uma alternativa em que todos os agentes ganham (*win-win situation*) e cujo funcionamento interno permite a colaboração eficaz entre os actores que a compõem. Cada actor disponibiliza os recursos necessários para que os demais possam atingir os seus objectivos. Partilham-se riscos, benefícios e informação e o espírito de confiança previne custos associados a relações de mercado (Klijn, Koppenjan, & Terneer, 1995).

No entanto, as *networks* são provavelmente a forma mais instável de governar (Milward & Provan, 2000). O carácter voluntário da colaboração, apesar das inúmeras vantagens, pode levantar vários problemas de responsabilização e de coordenação. Nesta linha de

²⁹ Existem várias investigações e estudos académicos que versam sobre a gestão por *networks* usando o caso dos serviços de acção social. A título meramente exemplificativo, o governo e as instituições particulares de solidariedade social (IPSS), apesar de terem objectivos distintos, actuam muitas vezes em conjunto. O governo garante a oferta do serviço, comparticipa os custos de alguns doentes, e as IPSS garantem o acesso ao mercado e a viabilidade económica (Prentice, 2006; Bode, 2006).

pensamento, Brandsen e Pestoff (2006) resumem em três pontos os desafios postos à governação por *networks*. Mesmo numa rede em que todos agem em conjunto e em pé de igualdade, existe sempre uma tensão pela relação e distribuição de poder. Isto pode levar a que a partilha de informação e os processos de decisão conjunta, não aconteçam da forma idealizada, ou seja, num perfeito espírito de coesão. Segundo, num contexto de *networks* todos os elementos têm o mesmo estatuto. Como tal, é por vezes problemático apurar responsabilidade pela execução dos objectivos inerentes ao serviço público, uma vez que estes não se sobrepõem aos individuais de cada actor e estes têm a liberdade para desenvolverem estratégias. Aliás, se tal sucedesse, a *network* deixaria de ter um dos seus pilares: a reciprocidade. Terceiro, apesar de formalmente existir igualdade entre os membros, o governo poderá assumir uma posição especial. Em muitas situações acaba por ser este a constituir e dinamizar a rede. Isto poderá criar divergência na hora de concertar posições, já que cada elemento pode ter uma visão e percepção do caminho a seguir que pode não ser coincidente com a do governo.

1.5.4. A ACÇÃO DO GOVERNO NO SEIO DAS NETWORKS

Este último ponto levanta a questão da relevância e da acção do governo enquanto actor, no seio da governação por *networks*. Apesar do modelo não prever relações de hierarquia ou subordinação na relação entre os actores, na realidade, o governo ocupa uma posição de destaque no seio da *network*. Isto porque tem uma elevada capacidade negocial; tem a responsabilidade moral, social e política para agir e resolver os problemas das populações; tem acesso a recursos físicos, humanos e financeiros que os restantes parceiros não têm; pode fazer uso do poder coercivo; tem uma exposição mediática e política que o obriga a agir dentro de determinados moldes (Klijn & Koppenjan, 2000). A sua posição perante a *network* pode ser instrumental (regulamentadora) ou interactiva (participante) (Kickert, 1997). A posição é instrumental, quando o interesse do governo se centra na participação dos actores sociais de maneira a que estes sejam capazes de estabelecer parcerias que, por si, sejam a solução para os problemas dos cidadãos. Desta forma, a acção do governo é feita um pouco à margem da própria *network*; trata-se de uma postura mais regulamentadora no sentido em que gere um conjunto de incentivos e exerce a sua influência de maneira a condicionar o comportamento dos actores intervenientes, e assim, levá-los a cumprirem com os objectivos do governo. A sua posição é considerada mais interactiva, no caso de

uma participação efectiva do governo como membro da *network*. Isto é, como o elemento que tem capacidade para criar a própria rede de parcerias, que negocia e resolve as divergências, que activa e substitui os parceiros no seio da rede, enfim, que gere as relações de maneira a conseguir os seus objectivos. É um verdadeiro gestor de rede (*management network* ou *broker*).

Como já referimos, as *networks* são constituídas por actores que interagem entre si. Esta interacção é resultado da sua mútua dependência e tem como último propósito a obtenção de maior eficiência na prossecução dos objectivos organizacionais. Assim, à medida que colaboram, os actores procuram desenvolver as suas estratégias, criando um padrão de distribuição de recursos, prestígio, poder, conhecimento e riqueza dentro da rede. Da implementação e actualização sucessiva destas estratégias são construídas as percepções acerca dos benefícios, que cada um tem, dessa colaboração (Rhodes, 1997; Klijn & Koppenjan, 2000). As dimensões mais importantes para o sucesso das *networks* são: os actores; os recursos; as regras; e as percepções. Desta forma, gerir uma *network* é traçar objectivos, coordenar actores, mediar as suas relações e disponibilizar recursos para que a *network* funcione (tabela 22).

Tabela 22 - Formas alternativas de gerir as *Networks*

	Actores	Recursos	Regras	Percepções
<i>Governance Game</i>	Activa e selecciona actores	Mobiliza recursos	Uso das regras	Gere as expectativas
<i>Network Structuring</i>	Muda relações	Altera a distribuição do poder	Modifica regras	Impõe valores alternativos

Fonte: Adaptado de Klijn, Koppenjan e Terneer (1995)

Assim, a tarefa de gerir a *network* implica gerir as estratégias de cada actor, através do ajustamento de mudanças conjunturais (*governance game*). Isto é, perante a multiplicidade de actores disponíveis para colaborar, o gestor de rede selecciona e activa os que apresentam estratégias que mais se adaptem à finalidade da rede; tem o cuidado de garantir que os actores seleccionados têm competências e recursos complementares; impõe e faz respeitar as regras e normas (in)formais; traça objectivos reais e adequados de maneira a gerir as expectativas dos participantes, motivando-os a continuar com a colaboração. Podem existir situações em que o gestor de rede tenha de fazer alterações estruturais à própria *network* (*network structuring*). Ou seja, introduz

novos actores na rede, cria novas relações, quebra com o equilíbrio estabelecido; muda as relações de poder ou o acesso à informação; impõe novas regras ou formas de procedimento; altera valores e ideais de maneira a mudar a percepção dos objectivos e a forma mais indicada para os atingir.

1.5.5. O TERCEIRO SECTOR E AS PARCERIAS ENTRE GOVERNOS

Ao nível da administração local³⁰, a rede de parcerias é normalmente estabelecida em função das características das actividades em causa, confirmando o argumento de Boyne (1996): os serviços que compõem a acção social (serviços de assistência médica, apoio à idosos, combate à exclusão social, entre outros) são mais susceptíveis de serem prestados através de parcerias com organizações sem fins lucrativos, isto é, o designado terceiro sector (Brandsen & Van Hout, 2006; Evers, 2005; Osbourne & McLaughlin, 2004); no caso da construção e/ou manutenção de grandes infra-estruturas, parcerias e/ou associações com outros governos locais são a solução mais apropriada (Julnes & Pindur, 2004; Morgan & Hirilinger, 1991). Em suma, as parcerias acontecem frequentemente nas áreas sociais e de desenvolvimento económico (Araújo, 2003).

O terceiro sector tem desempenhado tarefas próximas e cada vez mais semelhantes às da administração pública, sobretudo ao nível da rede social, e apresentam vantagens no desempenho das suas tarefas, não atingidas por agentes privados e públicos. Assim, o terceiro sector distingue-se dos privados por não procurar, como principal finalidade, o lucro. Consegue, desta forma, ganhar a confiança dos cidadãos que normalmente associam os privados a estratégias individuais de maximização da utilidade, e preferem assim, o terceiro sector como alternativa à prestação de serviços sociais (Brandsen & Pestoff, 2006). Os cidadãos têm maior confiança que a qualidade do serviço não será tão influenciada pelos critérios económicos. Comparativamente com o sector público, apresentam maior flexibilidade na gestão e capacidade de adaptação e resposta aos desafios postos pelo meio externo. Ao longo dos tempos, têm coexistido, no âmbito dos serviços sociais, produtores do sector público e do 3º sector, tornando-se assim, perfeitamente natural que exista uma tendência para acção concertada e conjunta (Bode, 2006). Em muitos casos, o Estado de Providência Social (*Welfare State*) tem-se apoiado e socorrido desta sociedade de *welfare* para cumprir com as suas obrigações (Walzer, 1988). Para além de se aproximarem à imagem do sector público, no tipo de serviço que

³⁰ Referimo-nos especialmente a esta por constituir o objecto do nosso estudo.

prestam e na maneira como o fazem, são as organizações do 3º sector capazes de apresentar custos de produção reduzidos, graças aos benefícios sociais que auferem (acolhem trabalho de voluntariado, recebem doações de bens físicos e financeiros, entre outros) (Ferris & Graddy, 1986).

Relativamente às parcerias com outros governos locais, existem, podemos identificar alguns factores que motivam uma estratégia de acção conjunta e da criação de parcerias (Tavares & Camões, 2008). Por um lado, existem determinados serviços e assuntos (protecção ambiental, combate à criminalidade, desenvolvimento económico, gestão de recursos naturais, acessibilidades e mobilidade regional) que não se compadecem com uma estratégia isolada e limitada à circunscrição administrativa de cada concelho. Em tais situações, devem ser ultrapassadas as fronteiras administrativas, de maneira a ser atingido um nível considerável de eficiência. Existem actividades que requerem um enorme investimento na construção e manutenção de infra-estruturas (abastecimento e tratamento da água; recolha e tratamento de lixo; vias de comunicação; equipamentos portuários e aeroportuários, por exemplo), que só conseguem ser eficientemente rentabilizadas se feitas em conjunto. Portanto, a minimização de custos, a resolução de externalidades, a gestão eficiente de recursos e o aproveitamento das economias de escala constituem os principais factores para o estabelecimento de parcerias entre os governos locais (Ferris & Graddy, 1986; Leroux, 2007; Williamson, 1996).

Assim, as parcerias parecem ser uma alternativa viável para a externalização da produção de bens e serviços públicos, que, à luz da economia dos custos de transacção, apresentam características que impossibilitam a sua execução por agentes privados a actuar num espírito de mercado. Ao estabelecer parcerias, o possível ganho nos custos de produção (inerente a economias de escala e maior eficiência produtiva) não se contrapõe um acréscimo significativo em termos de custos de transacção. Isto porque, estabelecendo alianças com organizações sem fins lucrativos e com outros governos locais, o risco do agente assumir comportamentos oportunistas é menor. Como tal, o problema da racionalidade limitada dos agentes e da incerteza na capacidade de monitorização perde relevância, já que nenhum tem uma especial preocupação para se proteger (via cláusulas contratuais) ou desconfiar dos restantes parceiros.

CONCLUSÃO

Neste capítulo apresentamos e discutimos o conceito de governação, mas sobretudo as diferentes alternativas de governação. Há muito que a Governação deixou de ser a mera tomada de decisão e implementação de estruturas da Administração Pública, relativamente à produção de bens e serviços públicos. Actualmente, têm-se discutido o conceito de boa governação. Compreende a noção de gerir uma realidade complexa através de uma combinação adequada de mecanismos de governação. Desta forma, a produção de bens e serviços públicos tem-se revelado um campo frutuoso de soluções alternativas de coordenação e controlo: ora o governo assume o fornecimento de serviços à população; ora decide contratar um privado ou concessionaria uma actividade; ora cria sociedades comerciais (de capitais, públicos, participadas ou mistos); ora promove parcerias com organizações não governamentais sem fins lucrativos; ora promove a associação entre organismos públicos. Estas diferentes alternativas podem ser agrupadas em três mecanismos de governação:

- Mecanismos de Hierarquia;
- Mecanismos de Mercado;
- Mecanismos de *Network*;

O primeiro mecanismo confunde-se com o tradicional conceito de governação. Implica a produção de bens e serviços através de mecanismos de autoridade onde as relações são estabelecidas no seio de organizações burocráticas. É a forma tida como mais tradicional de organizar os serviços públicos, que teve o seu maior desenvolvimento com o *Welfare State*. O segundo mecanismo, de mercado, teve o seu apogeu com a reforma administrativa da Nova Gestão Pública. O governo liberta-se das tarefas de produção, procurando junto do mercado soluções eficientes para o fornecimento de bens e serviços. As relações entre os agentes acontecem, assim, num espírito de concorrência e competitividade, na expectativa que conduzam à adopção de soluções mais eficientes do que as estruturas burocráticas da administração pública. Por fim, o último mecanismo, a rede de parcerias, sendo o mais recente (caracterizador de uma época pós-NGP), também é o mais vago e mais difícil de definir. Caracteriza-se pelo facto do governo criar parcerias com entidades externas, num espírito de confiança e colaboração, como forma de resolver problemas complexos da sociedade actual.

O desafio que se põe agora à Governação reside nas escolhas que são feitas no âmbito dos mecanismos de governação. Isto é, perante as actividades desenvolvidas pelos governos e as características de cada forma de governação, qual a melhor escolha em cada situação? Na tentativa de responder a esta questão, apresentamos duas abordagens: uma normativa, relativamente ao conceito de Estado e das funções que lhe estão confiadas, e outra positiva usando dimensões políticas, económicas e financeiras, bem como usando os conceitos inerentes à economia dos custos de transacção. Da literatura vem que quando estão em causa actividades complexas, fundamentais à essência do Estado, marcadamente regulamentadoras ou fiscalizadoras e onde o mercado fornece poucas alternativas, estas actividades devem ser asseguradas por mecanismos de hierarquia evitando a externalização por via de soluções de mercado. Se, mesmo perante estes condicionalismos, a opção for externalizar a produção, então a solução da constituição de uma *network* parece ser a mais indicada.

Durante o capítulo foram também apresentadas as características mais marcantes de cada mecanismo de governação. Esta base irá servir para que, no próximo capítulo, seja feita a exploração e o devido enquadramento dos arranjos institucionais à disposição dos Governos Locais em Portugal, para cumprir com as suas competências.

CAPÍTULO II

AUTARQUIAS LOCAIS EM PORTUGAL

INTRODUÇÃO

Como já referimos anteriormente, o objectivo principal deste estudo centra-se na análise dos mecanismos de coordenação/governança usados pelos Governos Locais. Isto é, analisar e compreender os condicionalismos e as opções dos Governos Locais relativamente aos arranjos institucionais escolhidos (serviços próprios, contratualização ou parcerias), para a prestação de bens e serviços públicos.

Até agora, exploramos as diferentes formas de coordenação intra e inter-organizacionais, enquanto princípio de gestão e verificámos as mutações e a progressiva relevância que mereceram no seio da gestão das organizações. Posteriormente, associamos estas formas de coordenação a diferentes mecanismos de governança identificando, três tipos alternativos: Hierarquia; Mercado; e *Networks*. Neste capítulo, é nosso objectivo passar para uma discussão mais centrada na realidade da prestação de serviços ao nível dos municípios portugueses.

Assim, este capítulo estrutura-se em três partes diferentes e complementares. Numa primeira parte, embora não seja o nosso principal objectivo, é nossa intenção analisar a estrutura e evolução do poder local, em Portugal. Para tal, torna-se necessário explorar a organização do poder local desde o antigo regime até à data, com especial incidência em dois momentos: o século XIX, devido aos primeiros esforços de sistematização da organização administrativa portuguesa, com a publicação dos primeiros códigos administrativos e pela intensa sucessão de legislação produzida, fruto sobretudo das tensões centralizadoras/descentralizadoras que marcaram as sucessivas revisões quer ao texto constitucional quer ao código administrativo; num segundo momento, ao período de transição para o regime democrático, que motivou uma série de transformações na realidade da administração local, promovendo a verdadeira autonomia local. Neste período, reivindicaram-se mais serviços, mais autonomia, mais competências que, inevitavelmente, trouxeram mais responsabilização e visibilidade aos titulares de cargos autárquicos. A evolução dos anos mais recentes condicionou também o surgimento de novas estruturas de financiamento e novas formas alternativas para o poder local desenvolver a sua actividade no âmbito das suas competências.

Numa segunda parte, é nosso objectivo prestar especial atenção aos arranjos institucionais alternativos que estão ao dispor do poder local. Desta forma, quer pelo aumento de competências e responsabilidades, quer pela maior complexidade das necessidades das populações a servir, a tradicional forma de organização da produção de bens e serviços através dos serviços municipais viu a sua área de acção invadida por formas alternativas para a produção dos mesmos. Assim, os Governos Locais foram progressivamente equacionando a possibilidade de substituir os serviços municipais por serviços municipalizados, empresas municipais, sociedades anónimas (com participação de capital municipal), associações de municípios, áreas metropolitanas e mesmo protocolos de colaboração com entidades sem fins lucrativos. Como tal, é nossa intenção identificar e classificar estas formas alternativas no âmbito dos mecanismos de governação identificados (Hierarquia; Mercado; e *Networks*).

Por fim, numa última parte, discutidas que foram as diferentes formas de coordenação e governação, bem como as suas características e os seus condicionalismos, é nosso propósito apresentar as diferentes hipóteses de trabalho que guiam esta investigação, no sentido de procurar identificar as relações causais entre os diversos mecanismos de governação e a motivação que justifica cada opção.

1. AS AUTARQUIAS LOCAIS

A Constituição da República Portuguesa organiza o Estado em termos administrativos em quatro níveis distintos: directa, indirecta, autónoma e independente. As autarquias locais estão integradas, enquanto pessoas colectivas de população e território, na classe da administração autónoma (art. 235 e art. 242 da CRP).

Assim, segundo Freitas do Amaral (1994), quando o Estado actua por si, enquanto pessoa colectiva, através dos seus serviços centrais ou locais, fazendo uso das suas competências na prossecução das suas atribuições, estamos perante a expressão da administração directa do Estado. Quando são criados organismos (institutos públicos e empresas públicas) dotados de personalidade jurídica que, apesar de terem competências próprias, prosseguem atribuições inicialmente consignadas à administração directa, estamos na presença da administração indirecta do Estado. Sobre esta dimensão a administração directa tem o poder de avaliar o mérito e a legalidade das

suas decisões, visto estarem a agir em nome dela. A administração independente é constituída por todos os organismos que têm por finalidade fiscalizar a actuação da administração directa, indirecta e autónoma.

As autarquias locais, juntamente com as regiões administrativas e as associações públicas, constituem a administração autónoma. Ao contrário da administração directa do Estado, não prosseguem, através das suas competências, atribuições delegadas pela administração directa, mas sim, a satisfação das necessidades sentidas pela população que as compõem, isto é, que residem na sua circunscrição administrativa. Têm um elevado nível de autonomia face à administração central, uma vez que esta só consegue avaliar e fiscalizar a legalidade dos seus actos (tutela de mera legalidade) não opinando sobre o mérito e a oportunidade dos mesmos (poder de superintendência) como faz junto da administração indirecta do Estado. São assim definidas como pessoas colectivas de população e território, constituídas para a prossecução da satisfação dos interesses das populações que as elegeram. Mas, nem sempre o cenário foi este. Alturas houve em que a autonomia do poder local, a sua capacidade de acção e a legitimidade democrática dos seus titulares não passavam de aspirações vãs, merecedoras de pouca atenção por parte da administração central (Pereira & Almeida, 1985).

1.1. ANTIGO REGIME E ILUMINISMO

Como poderemos verificar, a consolidação do poder local em Portugal esteve sempre sujeita a forças antagónicas. Por um lado, forças políticas pressionavam a anulação da autonomia local e a centralização em prol do governo central. Por outro lado, o desenvolvimento económico e comercial, que se traduziu no surgimento e na afirmação da classe burguesa, solicitava mais autonomia e autodeterminação dos corpos administrativos locais (Montalvo, 2003).

No início do século XIV o país, sob Reinado de D. Dinis, estava dividido em comarcas como forma mais básica de organização administrativa. Em cada uma, existia um corpo administrativo designado por câmara municipal, constituída por um conjunto de vereadores, eleitos por um colégio eleitoral local bastante restrito. Cabia às câmaras municipais, o bom governo dos negócios das suas comarcas, nomeadamente: administração de bens próprios; regulamentação do trânsito das mercadorias; regulamentação das feiras e mercado; fiscalização de pesos e medidas; policiamento; e

algumas funções fiscais. Apesar de parecer um conjunto de competências bastante abrangentes para a época e indiciadoras de um sistema descentralizado, na realidade o sistema administrativo tinha um cariz bastante centralizador. De facto, as câmaras municipais eram presididas por juízes de fora, magistrados de nomeação régia, a quem incumbia exercer as funções administrativas, judiciais e de policiamento, detendo também uma tutela inspectiva sobre a actuação dos restantes funcionários administrativos. Imediatamente acima dos juízes de fora, em termos hierárquicos, estavam os corregedores, também eles de nomeação régia, que tinham por missão a superintendência e a fiscalização da actuação dos primeiros. Constituíam-se como elementos fundamentais para a monarquia (sobretudo quando esta se transformou posteriormente num modelo de monarquia absolutista) que necessitava de mecanismos para a eliminação ou controlo de poderes infra-estatais (Oliveira, 1996).

Face ao que foi exposto, apesar de serem elementos de governo local, as câmaras municipais detinham pouca autonomia face ao poder central. Apesar do seu corpo administrativo se constituir por elementos escolhidos localmente, eram presididas, controladas e fiscalizadas por funcionários da coroa. Na prática revelavam-se uma extensão do poder régio e uma manifestação da sua vontade, abandonando o princípio da prossecução dos interesses locais. No entanto, também importa referir que o elevado número de comarcas (mais de 800), perante o número reduzido de juízes de fora, permitia a presidência da câmara municipal a outros magistrados oriundos das próprias localidades o que, em qualquer uma das situações, deixava a Câmara Municipal, entregue a si própria longos períodos de tempo, favorecendo a autonomia local. Mas, continuavam a ter de lidar com a tutela inspectiva do corregedor.

A esta organização centralizadora, juntaram-se outras disposições que reforçavam a superioridade e a dependência dos elementos do poder local à coroa. As ordenações afonsinas, por exemplo, para além de reorganizarem e uniformizarem o corpo de leis pelo Reino, instituíram o direito foraleiro. Posteriormente, já com D. Manuel I, a reforma dos forais veio reduzir, em muitos casos, um conjunto de liberdades locais para um instrumento de acção do Rei (Manique, 1989).

1.2. DO LIBERALISMO ATÉ À PRIMEIRA REPÚBLICA

Um conjunto de variadíssimos factores esteve na origem da revolução liberal em Portugal e da mudança operada em termos de constituição vigente e, por consequência, do modelo de organização administrativa. Entre outros, os ecos da revolução francesa, o crescente poder económico de uma classe burguesa emergente, as invasões francesas e a migração da corte para o Brasil, propiciaram um clima de mudança. Uma classe burguesa desprovida de qualquer título fundiário ou de nobreza hereditário, que tinha conseguido o seu bem-estar e a sua riqueza com base no seu trabalho e empenho, reagiu fortemente contra os poderes instalados, sobretudo a Igreja Católica, a Nobreza, e o Absolutismo. Em termos gerais, procuravam a criação de um Estado que lhes permitisse a prossecução dos seus objectivos económicos e, ao mesmo tempo, o próprio exercício do poder político. Assim, idealizavam uma organização estatal em que o Estado reunisse o monopólio do poder político (terminando com os poderes feudais e religiosos); onde existisse a separação do Estado com a sociedade civil (refutando a acção do Estado no contexto económico); em que a acção do Estado fosse delimitada por um conjunto de regras abstractas e gerais; onde os direitos e liberdades do indivíduo não pudessem ser retidos arbitrariamente; e finalmente, onde o poder político fosse representativo da população que pretende governar (Pereira & Almeida, 1985).

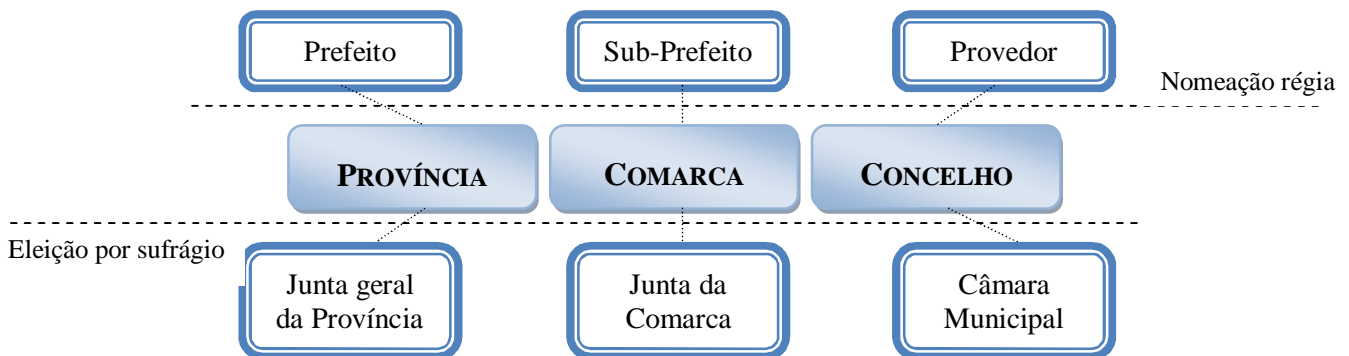
Do trabalho das cortes de 1822 resultou um primeiro texto constitucional português a Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1822. Não cumprindo com todos os ideais liberais enunciados anteriormente, mostrou-se bastante reformadora com um pendor descentralizador no que concerne à organização do poder local. Assim, o território foi dividido em distritos e concelhos. Para cada distrito, o Rei nomeava um administrador geral que, em parceria com a junta administrativa (eleita por sufrágio limitado e restrito³¹), exercia funções de fiscalização e supervisão. Nos concelhos continuavam a existir as câmaras municipais como corpo administrativo, compostas por vereadores eleitos por sufrágio limitado e restrito, bem como um procurador eleito da mesma forma. Em termos de novas responsabilidades, as câmaras receberam

³¹ Podiam votar nestas eleições os moradores do concelho que têm voto e na dos Deputados de Cortes, excepto 1.º - os Militares da primeira linha, não compreendidos os que tiverem naturalidade no concelho, nem os reformados; 2.º - os da segunda linha quando estiverem reunidos fora dos respectivos concelhos. Não são porém excluídos de votar os filhos-famílias de que trata o artigo 33.º, n.º II, sendo maiores de vinte e cinco anos; nem os cidadãos, que não souberem ler, e escrever, nos termos do mesmo artigo, n.º VI. (art.º 220 da Constituição de 1822).

competências de áreas tão díspares como a agricultura; o comércio; os mercados e feiras; as escolas; tratar das obras particulares dos concelhos e do reparo das públicas; gestão de baldios; cobrar e despende os rendimentos do concelho; repartir a contribuição directa pelos moradores do concelho; e fiscalizar a cobrança e remessa dos rendimentos nacionais (art.º 223 da Constituição de 1823).

A Carta Constitucional de 1826 motivou a reforma administrativa de 1832, protagonizada pelos decretos regulamentares de Mouzinho da Silveira. Ao contrário da constituição de 1822, as reformas de 1832 têm um carácter marcadamente centralizador (Montalvo, 2003). O País foi dividido administrativamente em 8 províncias, 40 comarcas e 796 concelhos. Em cada uma delas, o Rei, por indicação do governo, nomeava respectivamente um Prefeito, um Sub-Prefeito e um Provedor para aí exercer o poder executivo. Junto destes, existiam corpos administrativos eleitos localmente, a Junta Geral de Província, a Junta da Comarca e a Câmara Municipal (Figura 13).

Figura 13 - Organização Administrativa de 1832



Fonte: Produção própria

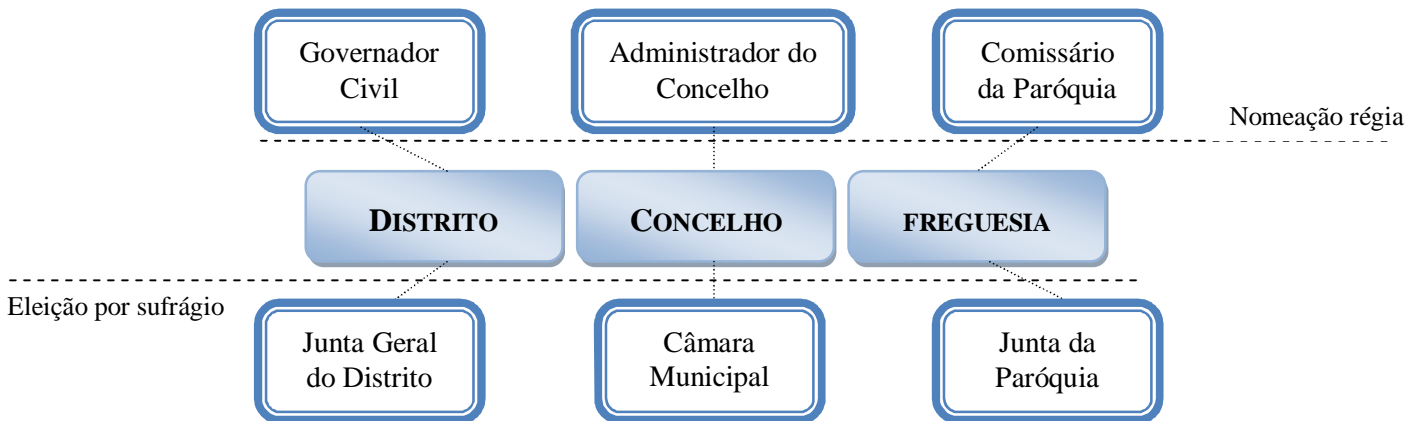
Apesar de serem reservadas às câmaras municipais competências relativas à aquisição de património, à realização de obras, à contracção de empréstimos e ao lançamento de impostos, o facto é que estes poderes acabavam por estar à mercê do poder régio, uma vez que eram exercidos pelo elemento nomeado e controlado pela administração central. Assim sendo, nenhuma deliberação da câmara municipal teria algum valor, se não tivesse a anuência do provedor, logo, nenhuma decisão local estaria aprovada sem o consentimento da administração central (Manique, 1989).

Esta organização mereceu muitas críticas e, em diversas ocasiões, os provedores foram acusados de serem demasiado autoritários, não tendo em atenção as solicitações e necessidades expressas pelos vereadores da câmara municipal. Também foi acusado de ser um sistema manifestamente mais dispendioso. De facto, apesar de não auferirem rendimentos pelo exercício da sua actividade, os Provedores detinham o direito de receberem uma quota-parte dos rendimentos fiscais dos seus concelhos. Assim, e após algumas alterações cirúrgicas³², surge o primeiro Código Administrativo português de 1836. Trata-se de um documento marcadamente descentralizador. A organização administrativa do País decompunha-se em distritos, concelhos e freguesias. Em cada um eram nomeados magistrados administrativos. O Governador Civil (denominação adoptada em 1840, já que a denominação inicial era de Administrador-Geral do Concelho) era escolhido pelo Rei. Já o Administrador do Concelho era nomeado pelo Rei, mas, no entanto, de uma lista eleita por sufrágio não universal, o que não acontecia anteriormente. Ao Administrador do Concelho cabia escolher o Comissário da Paróquia. Os restantes corpos administrativos (Junta Geral do Distrito, Câmara Municipal e Junta da Paróquia) também eram eleitos por sufrágio não universal (Oliveira, 1993).

Agora, quer a Câmara Municipal, quer o Administrador do Concelho passavam a deter elevada capacidade de decisão, bem como o poder para executar as suas próprias decisões. No entanto, este Código Administrativo viria a ser substituído, por diversos motivos. Primeiro, pelo facto de prever muitos cargos por eleição, o que se constituía como um cenário difícil para a época. De facto, o Reino era constituído por uma população pouco educada e com precária preparação para ocupar cargos públicos. Segundo, pelo facto dos mandatos terem pouca duração, o que condicionava a capacidade de execução dos corpos administrativos. Finalmente, em consequência do ponto anterior, a existência de uma multiplicidade de actos eleitorais considerada excessiva.

³² Nomeadamente a reorganização das províncias em distritos com a Lei de 25 de Abril de 1835.

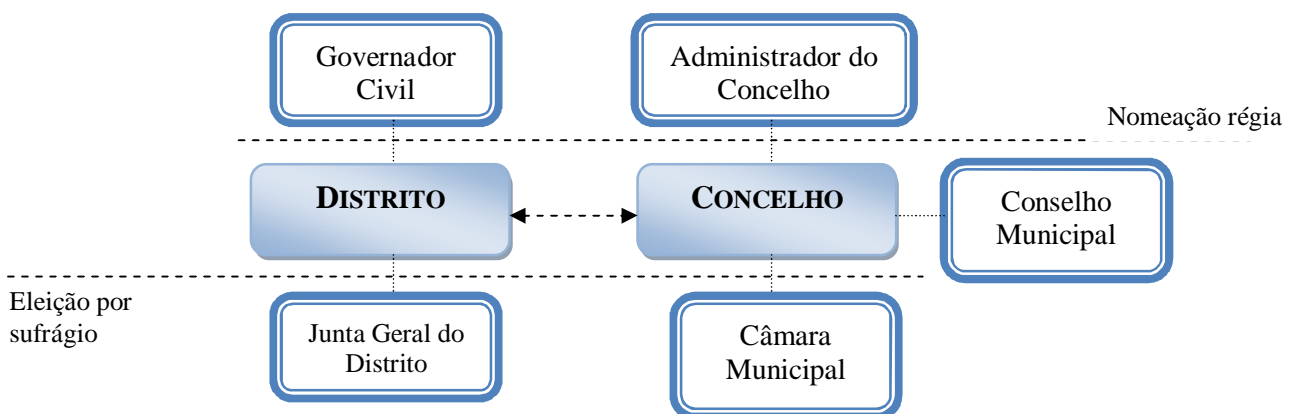
Figura 14 - Organização Administrativa com o Código Administrativo de 1836



Fonte: Produção própria

Assim, em 1842 é aprovado um Código Administrativo de cariz mais centralizador, anulando em muito, o princípio da autonomia local. As freguesias são praticamente eliminadas em termos administrativos. Mantêm-se as Juntas da Paróquia, embora sejam consideradas como comunidades familiares e religiosas, de mera administração das fábricas das igrejas e dos bens da paróquia. Desta forma, a divisão administrativa do território resumia-se aos Distritos e aos Concelhos. Em cada uma das circunscrições administrativas, o Rei nomeava um Governador Civil e um Administrador do Concelho, embora este fosse nomeado a partir de um conjunto de pautas elaboradas pelo Governador Civil e aprovadas pela Junta do Distrito. Também foi criado um novo órgão colegial: o Conselho Municipal. A par da Câmara Municipal, é constituído pelos maiores contribuintes do Concelho e tem competências deliberativas sobre assuntos de índole financeira (Figura 15).

Figura 15 - Organização Administrativa com o Código Administrativo de 1842

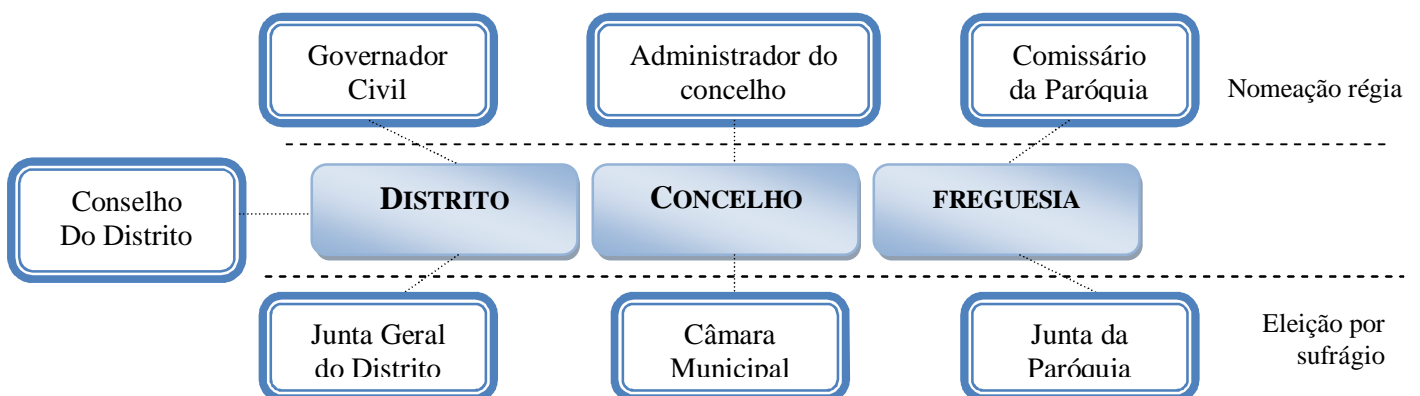


Fonte: Produção própria

Com as alterações introduzidas por este Código Administrativo visava-se resolver alguns erros detectados no anterior. Assim, para elegerem e serem eleitos, os cidadãos necessitavam de reunir algumas condições essenciais, como, por exemplo, um determinado nível de rendimento (variável à dimensão de cada concelho), bem como um certo nível de instrução (saber ler, escrever e contar). Também foi aumentada a duração dos mandatos dos corpos administrativos, mas ficaram, no entanto, sujeitos a um maior e mais apertado poder de controlo por parte dos elementos de nomeação régia, que viram os seus poderes reforçados. As posturas, os regulamentos e os orçamentos municipais, por exemplo, necessitavam da aprovação, a nível superior, por parte dos Governadores Civis. Na prática, o Presidente da Câmara Municipal pode muito bem executar as suas decisões, mas estas têm de ser previamente aprovadas pelos magistrados administrativos (Administrador do Concelho e Governador Civil), o que equivalia dizer que existia uma autonomia muito reduzida (Pereira & Almeida, 1985).

Em 1878 é proposta uma reforma administrativa comsubstanciada num novo código administrativo. A organização administrativa é alterada, passando o Distrito a ser tido como uma autarquia local; foi suprimido o Conselho Municipal; foi restabelecido o Conselho do Distrito (constituído pelo Governador Civil e outros elementos nomeados pelo Rei); foram reduzidos os concelhos para 254; e foram reinstituídas as freguesias, sendo que as juntas da paróquia voltam a ser directamente eleitas. Neste código os corpos administrativos ganham uma nova força e as Juntas Gerais do Distrito passam a ser eleitas directamente, muito por fruto da sua nova classificação como autarquia local. São inclusivamente dotadas de competências próprias, que raramente têm de ser ratificadas por órgãos superiores (Montalvo, 2003).

Figura 16 - Organização Administrativa com o Código Administrativo de 1878



Fonte: Produção própria

Desta forma, podemos concluir que o poder local ganhou uma margem significativa de autonomia, sobretudo pela criação de uma estrutura supra municipal e de um reforço do poder executivo dos órgãos eleitos.

Muito devido à crise financeira que se instalou em Portugal, os Códigos Administrativos de 1886 e 1896, bem como as disposições legais publicadas em 1892, alteraram as disposições anteriores (sobre matéria de organização administrativa incidindo também sobre o poder local) demonstrando uma preocupação relativamente a matérias financeiras. Desta forma, as câmaras municipais que haviam ganho competências em detrimento das freguesias, necessitavam da aprovação do Governador Civil em decisões que tivessem relação directa com aspectos financeiros (aumentos de despesa ou redução de receitas) (Oliveira, 1993). Entretanto, os Distritos deixaram de ser autarquias locais, extinguindo-se a Junta Geral do Distrito e o Conselho do Distrito e criando-se em sua substituição as Comissões Distritais (compostas exclusivamente por membros escolhidos pelas Câmaras Municipais).

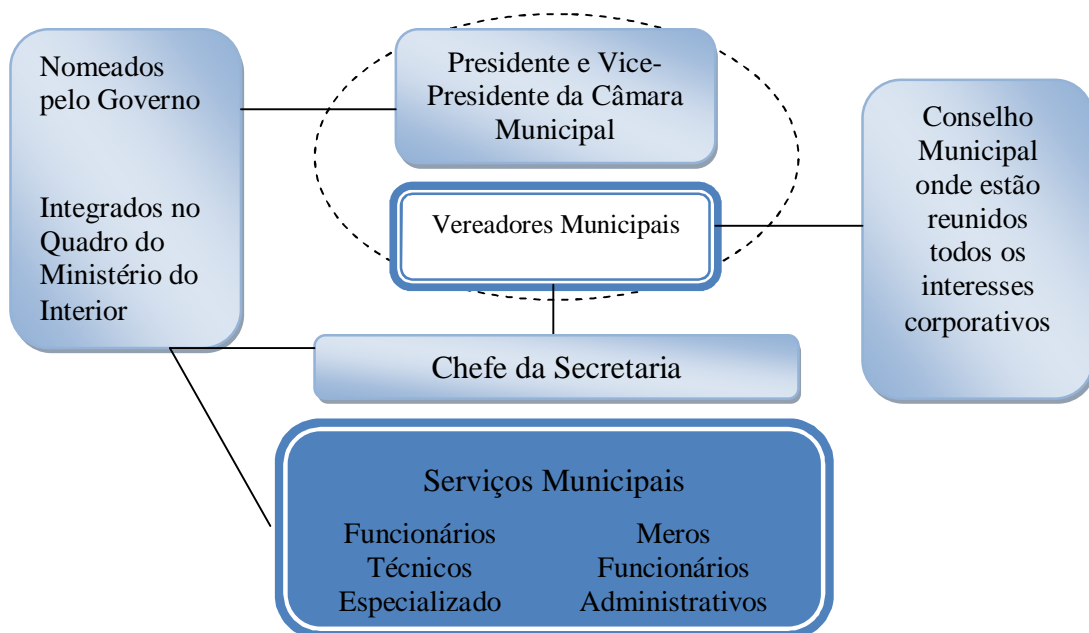
A implantação da República pôs em causa a vigência do Código Administrativo de 1896, considerado desadequado aos ideais republicanos. Assim, enquanto o novo regime não elaborasse um novo documento, o Código Administrativo de 1878 foi restabelecido. No entanto, verificaram-se algumas alterações. Apesar de restituir a Junta Geral do Distrito, mantiveram-se algumas competências dos Governadores Civis (previstas noutros códigos administrativos mais centralizadores) que não eram totalmente compatíveis com o espírito desejado por essa Junta, já que, em casos de impasse, a vontade do Governador Civil permanecia sobre as demais (pouco ao estilo republicano). No entanto, apesar dos esforços desenvolvidos, a 1ª República falhou na tentativa de criação de um novo Código Administrativo. Assim, o seguinte foi elaborado em 1936-40 com base na Constituição do Estado Novo de 1933.

1.3. O ESTADO NOVO

A Ditadura Militar que se instalou em Portugal necessitou de reorganizar todas as estruturas administrativas, onde se inclui o poder local, de maneira a cumprir com o seu objectivo de vigilância e controlo sobre os movimentos da população por todo o território. Três factores estiveram na origem do estatuto dos municípios na época do

Estado Novo: A natureza autoritária do regime; a crise financeira dos anos 30; e uma avaliação negativa da experiência democrática da 1ª República. Desta forma, o contexto do Código Administrativo de 1936-40, relativamente aos municípios, assenta em princípios de extremo controlo político e financeiro, na subalternização à política nacional e na relevância das chefias administrativas (Montalvo, 2003). Assim, os Presidentes e Vice-Presidentes das Câmaras Municipais passaram a ser nomeados pelo Governo, assumindo ao mesmo tempo as funções de magistrados administrativos, ou seja, representantes locais do Governo. Em situações normais, o Presidente seria nomeado pelo governo sob proposta do Governador Civil. Os restantes elementos da Câmara Municipal, os vereadores, eram eleitos por um Conselho Municipal (à imagem do Código Administrativo de 1842), que reunia um conjunto restrito de classes e corporações (militares, industriais, proprietários, elementos do partido da União Nacional) (Figura 17). Neste sentido, os municípios passaram a assumir-se como uma extensão da administração central, deixando para segundo plano a prossecução dos interesses locais. Poderiam praticamente integrar-se num tipo de administração indirecta do Estado (Oliveira, 1996).

Figura 17 - Organização Municipal com o Código Administrativo de 1940



Fonte: Produção própria

O próprio quadro de funcionários administrativos reflectia a dependência do poder local face à Administração Central. Assim, o quadro privativo do município era constituído

por pessoal menos qualificado, enquanto o pessoal mais técnico e de maior qualificação pertencia aos quadros da Direcção Geral da Administração Política e Civil do Ministério do Interior. Neste também se incluía o cargo de Chefe de Secretária, posto que mereceu grande destaque no Código Administrativo devido ao conjunto de competências que este lhe veio a conferir. Assim, estava a seu cargo a gestão de pessoal do município, as execuções fiscais e a organização das contas de gerência, para além de ser também o notário privativo do município e principal garante da legalidade das decisões da Câmara Municipal. Constituiu-se assim como um verdadeiro gestor camarário profissional (Montalvo, 2003).

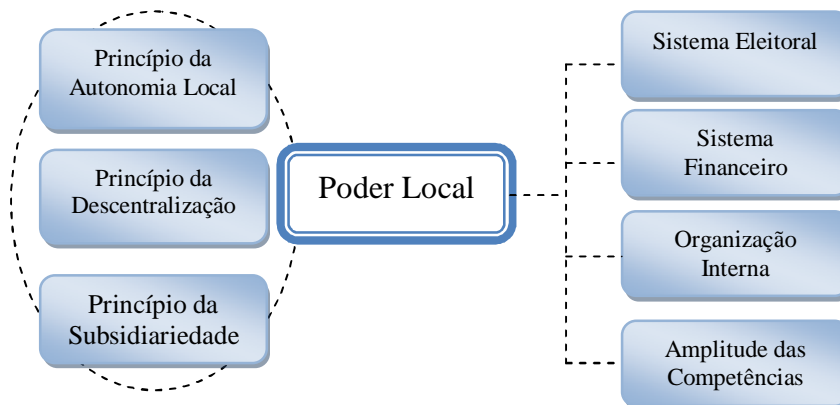
Em termos financeiros, os recursos locais dos municípios assentavam em quatro grandes fontes. Primeiro, através da capacidade dos próprios municípios lançarem impostos sobre várias realidades, incidindo por exemplo sobre a colecta das contribuições prediais/agrícolas/industriais; impostos directos e indirectos sobre o turismo; e impostos sobre a prestação do trabalho. Em segundo lugar, os municípios recolhiam fundos inerentes a taxas pela prestação de serviços camarários ou pelo licenciamento de actividade civis. Para além das anteriores, o Código Administrativo previa ainda a possibilidade de recurso ao crédito, sempre que tal fosse aprovado pela administração central. Em último lugar, as subvenções do Estado também constituíam uma parcela muito significativa das receitas das finanças locais.

1.4. A TERCEIRA REPÚBLICA

A Revolução Democrática de 25 de Abril de 1974 substituiu o regime político e transformou a Administração Pública. No entanto, muitas destas transformações democráticas tiveram de ser contidas em termos da reforma do sistema administrativo e do saneamento dos cargos da Administração Pública. Isto porque, os partidos políticos da revolução, cedo perceberam que necessitariam do conhecimento técnico e da estabilidade social que a estrutura administrativa produzia, para evitar e prevenir que a revolução democrática originasse um período de caos e insatisfação social (Araújo, 2002). Mesmo assim, o processo de democratização do Estado, no que diz respeito ao poder local, originou diversas alterações em termos das responsabilidades assumidas, bem como em termos organizacionais e financeiros. Na base destas transformações estão três princípios estruturantes do poder local no Estado democrático: o princípio da

autonomia local; o princípio da descentralização; e o princípio da subsidiariedade (Figura 18).

Figura 18 - Influência dos princípios da Constituição de 1976 no poder local



Fonte: Produção própria

O princípio da autonomia do poder local está consagrado na Constituição da República Portuguesa de 1976, autonomizando a acção das autarquias locais que eram, até à data, consideradas como uma mera extensão do poder central. Desta forma, deixaram de ser entendidas como elementos da administração indirecta do Estado e passaram a integrar um conjunto de pessoas colectivas sobre quem a administração directa do Estado só detém o poder de mera tutela de legalidade: a administração autónoma do Estado (Pereira & Almeida, 1985; Montalvo, 2003).

A autonomia do poder local expressa-se, no nosso contexto jurídico, sob diferentes dimensões. Numa autonomia jurídica, ao dotar os municípios de personalidade jurídica autónoma separada da dos restantes elementos do Estado. São assim definidas como pessoas colectivas de população e território que asseguram, nas suas circunscrições administrativas, a prossecução dos interesses comuns, mediante a acção de órgãos próprios representativos das suas populações (Amaral, 2004). Com isto, entende-se que são pessoas colectivas com uma jurisdição delimitada a um território, onde reside uma população que elege os titulares dos cargos locais na expectativa de verem satisfeitas as suas necessidades. A autonomia inerente à capacidade de auto-determinação, isto é:

1. A capacidade de, através dos órgãos representativos, tomarem decisões autonomamente;

2. Autonomia normativa, por estarem capacitados para elaborarem regulamentos próprios;
3. Autonomia administrativa, pela capacidade de produzir actos jurídicos definitivos;
4. Autonomia financeira, podendo livremente afectar recursos próprios à realização de despesas.

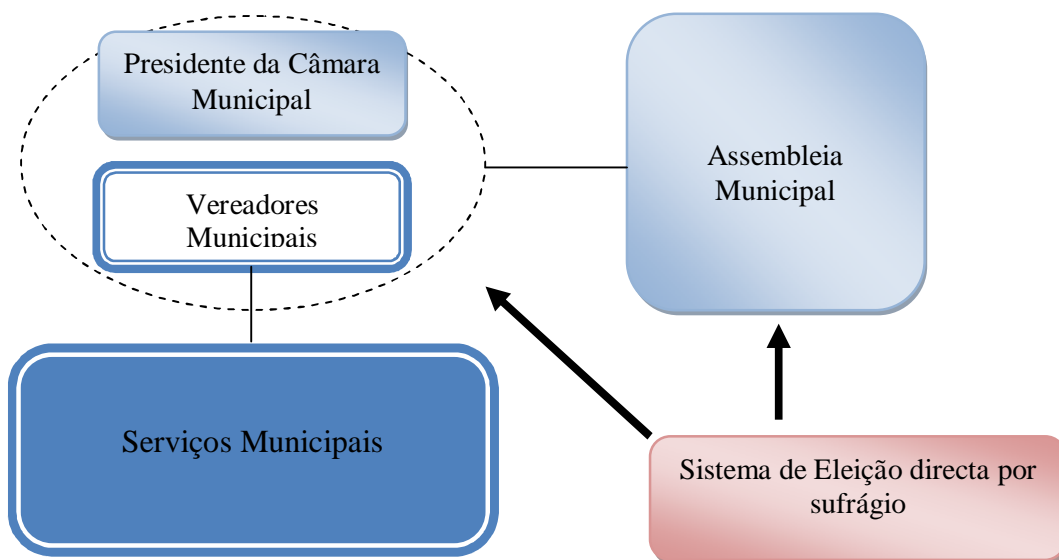
Outro princípio estruturante do poder local é o da descentralização administrativa. Este conceito identifica um sistema onde as funções administrativas não estão confiadas apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais, nomeadamente, as autarquias locais. Não se trata de uma mera repartição do poder decisório entre órgãos de uma pessoa colectiva, como acontece no processo de desconcentração na administração central. No caso da descentralização, as pessoas colectivas têm a capacidade de tomarem as suas próprias decisões sem estarem sujeitas à superintendência de um órgão superior (Amaral, 2004). Para Montalvo (2003), num sistema descentralizado os cidadãos, ficam associados às decisões que lhes dizem respeito de uma forma mais directa do que estariam se os seus interesses mais imediatos fossem confiados a entidades mais distantes e alheias à comunidade em causa. Transferindo poderes para as autarquias locais, fragmenta-se o poder da administração central criando um conjunto de centros de contra poder que, várias vezes, condicionam as políticas públicas de uma forma que não aconteceria se não existissem. Potencia-se a participação popular, uma vez que os assuntos em causa dizem respeito mais directamente à vida e ao quotidiano das pessoas. Permite uma melhor satisfação das necessidades locais, muitas vezes com soluções mais vantajosas inclusive ao nível da análise custo benefício (Amaral, 2004). No entanto, um sistema demasiado descentralizado pode trazer problemas de descoordenação e de desequilíbrio entre as regiões. Isto é, demasiada autonomia poderá afectar o equilíbrio das funções orçamentais de afectação, distribuição e estabilização definidas por Musgrave (1959). Desta forma, a mobilidade de factores produtivos pode causar graves situações de assimetrias regionais (Bravo & Sá, 2000) que, em último caso, poderiam por em causa a própria unidade do Estado.

Finalmente, o princípio da subsidiariedade. Prevê que as decisões devem ser tomadas pelo nível mais próximo do cidadão, só devendo o nível superior de administração intervir quando se revelar manifestamente mais eficiente. Este princípio tem motivado,

desde a revolução democrática de 1974, um contínuo aumento das competências do poder local por via da transferência de poderes da administração central bem como dos Governadores Cívicos.

Estes três princípios fomentaram as muitas das alterações ao nível do poder local desde 1974 (destacadas na Figura 18), a começar pela organização política das autarquias locais. Como não poderia deixar de ser, o sistema de nomeação dos titulares dos cargos políticos locais foi substituído por um sistema de eleição por sufrágio directo e universal (Figura 19).

Figura 19 - Organização Política dos municípios após 1974



Fonte: Produção própria

O sistema eleitoral adaptado para os municípios é bastante *sui generis*, resultando de uma combinação de alguns elementos do sistema presidencialista e parlamentar (Tabela 23 da página seguinte), pese embora o nosso sistema político ao nível dos municípios seja predominantemente presidencialista (Bravo & Sá, 2000; Montalvo, 2003; Neves, 2004). Assim, a assembleia municipal tem uma composição mista entre elementos eleitos por sufrágio directo e universal (que devem constituir a maioria) e todos os presidentes das juntas de freguesia do mesmo concelho. É na eleição do Presidente de Câmara e dos restantes elementos da mesma, que o sistema eleitoral adoptado nos oferece um toque de singularidade. Assim sendo, ao Presidente da Câmara Municipal, órgão executivo por excelência, eleito por sufrágio directo e universal, poderia estar reservado o poder de escolher e indicar os restantes elementos do executivo, que o vão

acompanhar no mandato para o qual foi eleito. No entanto, esta não foi a opção do legislador. Pelo contrário, o sistema eleitoral em vigor, permitindo que a votação dos partidos vencidos seja transformada em mandatos³³, origina uma espécie de segundo parlamento no seio da própria Câmara Municipal (Sousa, 1992). Como tal, podem existir casos em que a presidência da câmara municipal tenha dificuldades de governação, em virtude do facto da maioria da câmara municipal ser afectada a partidos de outro quadrante político. No entanto, como já referimos anteriormente, sendo o sistema marcadamente presidencialista, e apesar da assembleia municipal ser directamente eleita, nem o Presidente da Câmara Municipal nem os restantes Vereadores brotam da mesma³⁴ (Montalvo, 2003). Assim, a Assembleia Municipal não pode, ao contrário daquilo que é o cenário na Assembleia da República (sistema semi-parlamentar), provocar a queda do órgão executivo (Neves, 2004), nem aquele dissolver esta.

Tabela 23 - Diferenças entre Sistemas Políticos

Variáveis	Sistema Presidencialista	Sistema Parlamentar
Designação do presidente	Sufrágio Universal	Sufrágio Restrito
Composição do Executivo	Elementos escolhidos pelo Presidente	Elementos escolhidos pelo chefe de governo com a aprovação do parlamento
Legitimidade do Executivo	Popular Directa	Popular por via do parlamento
Responsabilidade política do Executivo	Executivo independente do Parlamento	Executivo dependente do parlamento
Dissolução do Parlamento	Presidente não pode dissolver o parlamento	Presidente pode dissolver o parlamento
Poder de Demissão do Executivo	Parlamento não pode demitir o executivo	Parlamento pode demitir o executivo
Sede de poder	Órgão Executivo	Parlamento

Fonte: Adaptado de Fernandes (1995)

No que diz respeito ao financiamento dos municípios, assistiram-se a muitas alterações. A publicação de diversas leis das finanças locais visou criar um sistema para garantir o equilíbrio financeiro vertical (entendido como uma repartição equitativa dos impostos cobrados por um nível de administração e os restantes); e o equilíbrio financeiro horizontal (entendido como a forma a redistribuir os recursos pelas regiões mais desfavorecidas) e, por último, corrigir externalidades para obter eficiência na obtenção

³³ Através da aplicação do método de Hondt

³⁴ Uma vez que possuem legitimidade popular directa

de recursos (Bravo & Sá, 2000; Costa & Rodrigues, 2007). Desde a revolução democrática sucederam-se as formas de financiamento das autarquias locais, sobretudo no que diz respeito aos mecanismos de transferência de fundos oriundos da Administração Central. Esta discussão assume-se de elevada importância, sobretudo porque a dependência das autarquias locais do financiamento da administração central poderá diminuir a sua autonomia.

No período que se seguiu à revolução de Abril assistiu-se ao fim do corporativismo do Estado Novo e ao início de um longo processo de democratização dos Governos Locais³⁵. Enquanto não estavam definidas as atribuições e competências das autarquias locais, foram criados Gabinetes Coordenadores de Obras Municipais (GCOM), constituídos por representantes dos vários serviços centrais do Estado e dos municípios. Estes gabinetes tinham competência para aprovar obras municipais até ao valor aproximado de dez mil euros, o que se manifestava de alguma forma insuficiente e mantinha um pendor centralizador das finanças locais.

No final da década de 70, definidas as competências das autarquias locais, é publicada uma nova lei das finanças locais (Lei n.º 1/79 de 2 de Janeiro). Para além de ter definido novos meios de financiamento³⁶, favoreceu a autonomia do poder local. Isto porque passava a prever transferências directas por parte do orçamento de Estado (através do Fundo de Equilíbrio Financeiro FEF), com base em critérios e regras previamente estabelecidos, evitando a arbitrariedade com que a administração central distribuía anteriormente o seu financiamento mantendo as autarquias locais numa situação de dependência.

O financiamento das autarquias locais foi reformulado em 1984, pela publicação do Decreto-Lei 100/84, que reviu as atribuições e competências das autarquias reforçando o modelo presidencialista. Este diploma legal só não foi mais profundo, no sentido da descentralização, porque a intervenção do FMI na economia nacional impunha rigor e contenção económica e financeira nas contas públicas (Antunes, 2001). Assim,

³⁵ As primeiras eleições datam de 12 de Dezembro de 1976, mais de dois anos após a revolução

³⁶ Sobretudo através da tributação de realidades da predial rústica e urbana, do imposto sobre veículos, do imposto para o serviço de incêndios e do imposto de turismo. Também passaram a ser incluídas como receitas locais parte do produto global dos seguintes impostos: profissional, complementar, contribuição industrial, imposto sobre a aplicação de capitais, imposto sobre sucessões e doações e sisa.

introduziu-se o imposto de mais-valias e a possibilidade das autarquias locais passarem a dispor de uma percentagem de 37,5% sobre o IVA turístico. No entanto, foram introduzidos limites ao montante das transferências para as autarquias em função das despesas efectuadas e estabeleceu-se a proibição absoluta de qualquer forma de subsídios ou participações do Estado ou Institutos Públicos à Administração Local. Pouco tempo depois, em 1987, é ajustado o mecanismo de transferências da Administração Central, passando o FEF a ser apurado com base nos valores esperados de cobrança do IVA e voltando a ser permitida a transferência de subsídios para os municípios, para além do FEF, em situações excepcionais e bem definidas (caso de calamidades, e desastres naturais, por exemplo) ou na celebração de contratos-programa no âmbito da participação financeira de projectos de investimento.

Em 1998 modificaram-se os instrumentos financeiros bem como os mecanismos de cálculo das transferências da administração central. Estabelecem-se quatro pilares nas transferências do Orçamento de Estado para o poder local. O Fundo Base Municipal (FBM), tinha por finalidade dotar os municípios de capacidade financeira mínima para o seu funcionamento e era distribuído igualmente por todos os municípios. O Fundo Geral Municipal (FGM), procurava dotar os municípios de capacidade financeira adequada à sua dimensão populacional. O Fundo de Coesão Municipal (FCM) visava combater as assimetrias regionais reequilibrando a capacidade financeiras dos municípios numa tentativa de atribuir mais financiamento àqueles que apresentassem piores indicadores de carência fiscal e de desigualdade de oportunidades de vida. Por ultimo e o Fundo Financeiro para as Freguesias (FFF) previsto como o primeiro mecanismo de financiamento directo das freguesias. Estes mecanismos passaram a ser apurados mediante a cobrança efectiva das receitas do IRS, IRC e IVA³⁷, abandonando o critério anteriormente utilizado da expectativa da cobrança do IVA.

Actualmente, as Finanças Locais regem-se por um novo diploma legal – Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro. Este novo diploma surge num contexto de consolidação orçamental em que a aposta do governo central está na redução das despesas públicas. Desta forma, à primeira vista, apreciam-se maiores reduções à participação da administração central e maior rigidez no limite ao endividamento das autarquias locais. Assim, ao

³⁷ Mais precisamente 30,5% da média aritmética simples da receita proveniente da cobrança do IRS, IRC e IVA

nível das transferências da administração central, verificou-se o desaparecimento do FBM (que passa a ser integrado no FCM) e uma redução na parte entregue pela administração central à administração local³⁸. No entanto, é criada uma nova forma de transferência, o Fundo Social Municipal (FSM) cujo valor corresponde às transferências consignadas ao financiamento das despesas relativas às atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais (educação, saúde e acção social).

Segundo Montalvo (2003), uma breve análise à evolução das formas de financiamento dos municípios permite verificar o crescente aumento das transferências directas da administração central face às restantes fontes de financiamento, fruto do fluxo contínuo de transferência de competências de várias entidades Estatais para as autarquias locais.

Relativamente a estas competências desenvolvidas pelas autarquias locais, verificámos também uma diferença substancial face ao cenário do Estado Novo. Desta forma, o Código Administrativo de 1940 tipificava as atribuições dos municípios como sendo as de administração de bens comuns e próprios do concelho; de fomento; de abastecimento público; de cultura e assistência; de salubridade pública; e de polícia. Com a mudança de regime político, o cenário alterou-se completamente e, desde então, assistiu-se a uma sucessão de iniciativas e diplomas legais no intuito de transferir atribuições e competências para as autarquias locais, de maneira a fomentar e solidificar a autonomia local³⁹. Assim, logo no período pós-revolucionário, optou-se por incluir um sistema de cláusula geral (complementada com uma enumeração meramente exemplificativa de algumas atribuições), onde se definiam como atribuições dos municípios todas as matérias que diziam respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações residentes.

Mais recentemente (com a publicação da Lei 159/99), esta opção de cláusula mista foi substituída por um sistema de enumeração taxativa, ou seja, a enumeração exaustiva e completa de todas as atribuições que as autarquias locais visam prosseguir. Segundo Neves (2004), dificilmente se compreende esta opção marcadamente centralizadora, típica do Código Administrativo de 1940, num diploma que se pretendia

³⁸ Passa a ser de 25,3% da média aritmética simples das receitas provenientes da cobrança do IRS, IRC e IVA.

³⁹ Sobretudo na década de 1990 sucederam-se vários diplomas com vista ao alargamento das atribuições do poder local, nomeadamente a Lei 18/91, o Decreto-Lei 319/95, a Lei 23/97 e a Lei 159/99.

descentralizador. Apesar das críticas que possam ser feitas a esse diploma, o facto é que permite o acesso das autarquias locais a todo um conjunto de áreas até então sob competência da administração central. Assim, foram estabelecidas nas atribuições das autarquias as seguintes áreas de intervenção: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicação; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; habitação; acção social; protecção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal; e cooperação externa.

Apesar de estarem previstas na lei, muitas atribuições e competências continuaram a ser exercidas pela administração directa e indirecta do Estado. A efectiva transferência tem vindo a ser feita, nos últimos anos, à medida que se têm estabelecido acordos com as autarquias locais para o efeito. Sabendo que a transferência imediata das atribuições e competências previstas no diploma poderia provocar graves prejuízos no funcionamento de algumas autarquias, preferiu-se aguardar e transferir selectivamente aos municípios que revelavam capacidade para tal.

Em termos de organização interna, conforme já expusemos, no período do Estado Novo, os municípios organizavam-se em serviços municipais, compostos por elementos do Ministério do Interior bem como do próprio município, sob a coordenação do chefe da secretaria (também ele elemento do quadro do Ministério do Interior). Com a revolução de Abril e a extinção do Ministério do Interior, muitos dos elementos que o compunham passaram a integrar os quadros das autarquias⁴⁰, iniciando a expansão do funcionalismo local e a alteração da organização municipal (Pereira & Almeida, 1985). De facto, já no início da década de 80 se começou a sentir a necessidade de constituir uma divisão municipal de carácter predominantemente técnico, para se dedicar à elaboração de projectos de obras municipais bem como ao licenciamento de obras particulares, separada da secretaria municipal. A maior intervenção municipal, as transferências de atribuições e competências e o processo de consolidação da autonomia local vieram definitivamente aumentar a necessidade da especialização e departamentalização da estrutura municipal, bem como a necessidade de integração de técnicos especialistas. Assim, o Decreto-Lei 116/84 marcou o início da reorganização dos serviços municipais,

⁴⁰ Outros integraram os Gabinetes de Apoio Técnico.

de maneira a permitirem o correcto cumprimento das missões confiadas as autarquias locais, prevendo inclusive a possibilidade de criação de gabinetes de assessoria e apoio à presidência. Desde então, as necessidades de recursos humanos das autarquias locais face ao crescimento das suas responsabilidades (muitas das quais extremamente específicas) condicionaram, de certa forma, quer o seu aumento em termos de funcionários quer a diferenciação horizontal (em divisão de diversa natureza) quer a sua diferenciação vertical (em secções, divisões e departamentos). Como conclui Montalvo (2003), de uma estrutura simples do Estado Novo, evoluímos para uma estrutura altamente divisionária, obrigando também à especialização da tutela dos vereadores.

Assim, os desafios que se colocam à gestão camarária, sobretudo ao seu Presidente de Câmara, já pouco têm em comum com aqueles sentidos pelos corregedores, juízes de fora, magistrados administrativos ou mesmo aqueles (desafios) colocados aos primeiros eleitos em 1976. Actualmente, os presidentes de câmara enfrentam sobretudo desafios técnicos e políticos, quer dentro da sua organização quer na sua relação com o exterior (tabela 24). Internamente são obrigados a gerir politicamente as suas decisões, de maneira a merecerem a anuência dos restantes vereadores na câmara e a posterior aprovação da Assembleia Municipal. Têm de tomar decisões cada vez mais técnicas, ponderando a sapiência e a adequabilidade dos pareceres técnicos que lhes são fornecidos. Externamente a sua gestão é avaliada periodicamente pelos cidadãos, a quem devem prestar explicações pelos seus actos, uma vez que foram eleitos com a função de zelar pelos interesses da comunidade. Para cumprir da melhor forma com as suas obrigações, entenda-se prestar os bens e serviços necessários à satisfação das necessidades dos cidadãos da maneira mais eficiente e eficaz, têm surgido arranjos institucionais alternativos aos serviços municipais que, não raras vezes, implicam a relação com entidades externas ao próprio município. É precisamente neste ponto que pretendemos continuar a nossa investigação, ou seja, na diversidade de arranjos institucionais que os municípios têm para fazer face aos seus desafios.

Tabela 24 - Desafios do ambiente envolvente do Presidente da Câmara

Variáveis	Políticas	Técnicas
Internas	Liderança política perante Assembleia e Vereadores	Funcionários e dirigentes
Externas	Cidadãos	Redes de relações com entidades externas

Fonte: Adaptado de Montalvo (2003)

2. A PRESTAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Em Portugal, a evolução da administração local caracterizou-se sobretudo, pela sucessão de legislação inerente ao seu financiamento bem como à consolidação e aumento das responsabilidades dos Governos Locais perante os eleitores. Em virtude deste aumento de atribuições e competências, as formas de organização municipal também foram evoluindo. Nalguns casos, os serviços municipais autonomizaram-se ou ganharam personalidade jurídica, noutros assistiu-se à criação de novas entidades empresariais ou administrativas, fruto do associativismo municipal; e por fim, nalguns casos, a acção pública foi substituída pela acção de entidades privadas sob o controlo do município. Assim, estão actualmente à disposição das autarquias locais, um conjunto alternativo de arranjos institucionais, de maneira a estes poderem adoptar aqueles que mais se adequam quer ao tipo de serviço, quer aos condicionalismos externos de cada uma.

Portanto, é nossa intenção, nas próximas páginas, apresentar e analisar as diferentes formas e configurações organizacionais ao dispor dos municípios. De maneira a tornar mais clara esta análise, estas diferentes configurações organizacionais serão agrupadas da seguinte forma: serviços próprios (serviços municipais e serviços municipalizados); sector empresarial local (empresas municipais, intermunicipais, metropolitanas e outras entidades empresariais locais); sector privado (contratação e concessão de serviços públicos); e o associativismo (parcerias publicas/privadas/sem fins lucrativos) (tabela 25).

Tabela 25 - Tipologias de Arranjos Institucionais

TIPO	ARRANJOS INSTITUCIONAIS
Serviços Próprios	a. Serviços Municipais; b. Serviços Municipalizados;
Sector Empresarial Local	c. Empresas Municipais, Intermunicipais e Metropolitanas; d. Sociedades Comerciais diversas;
Sector Privado	e. Concessão de Serviços; f. Contratação;
Associativismo	g. Parcerias Público/privadas/sem fins lucrativos;

Fonte: Produção própria

Fruto da discussão de cada arranjo institucional é nossa intenção identificar as características individualizadoras de cada um em três dimensões (o grau de controlo directo; o grau de competição; e a grau de cooperação inter-organizacional) de maneira a que cada uma possa ser enquadrada nos mecanismos de governação discutidos: a competição como umas das marcas essenciais do modelo de governação de mercado; o controlo directo da linha de comando identificador do modelo de governação hierárquico; a acção conjunta, integrada e concertada como um sinónimo dos modelos das *networks* (tabela 26).

Tabela 26 - Dimensões de Análise

Dimensão	Explicação
Grau de Controlo Directo	Refere-se ao controlo exercido pelo executivo municipal. É tanto mais directo quando o executivo não necessita de prever num documento específico (contrato ou protocolo) o momento, a extensão e a abrangência dos poderes a utilizar.
Grau de Competição	Refere-se ao ambiente competitivo que um agente teve de enfrentar de maneira a tornar-se a entidade seleccionada para a prestação de serviços em substituição do município.
Grau de Colaboração Inter-organizacional	Refere-se à partilha de recursos, informação e riscos que possibilitam uma acção coesa de diferentes entidades de maneira a criarem uma solução de prestação de serviços públicos.

Fonte: Produção própria

2.1. SERVIÇOS PRÓPRIOS

A câmara municipal, enquanto órgão executivo/administrativo, tem ao seu dispor um conjunto de serviços, através dos quais são postas em prática as suas deliberações. Assim, os serviços municipais têm como missão zelar pelo cumprimento das decisões

tomadas pelo executivo, sob o poder hierárquico dos órgãos políticos⁴¹ (Amaral, 2004). Como já referimos anteriormente, estes serviços resumiam-se inicialmente a uma mera secretaria administrativa, muito por culpa das exíguas funções municipais. Posteriormente, face à necessidade de cumprir com obrigações que careciam da incorporação de recursos humanos dotados de conhecimentos mais especializados, foram criados os serviços técnicos diferenciados dos restantes meros serviços administrativos. Hoje em dia, no intuito de cumprir com as suas obrigações, os municípios apresentam uma estrutura bastante divisionária. Assim, organizam-se em divisões (administrativos, financeiros, obras públicas, urbanismo, desenvolvimento e ambiente, só para citar alguns exemplos) divididos em departamentos e subdivididos em secções, que podem ser criados, modificados e extintos na medida das necessidades identificadas pelo executivo. No entanto, já no Código Administrativo de 1940 fora prevista a possibilidade de serem criados os serviços municipalizados como uma evolução dos serviços municipais para desenvolver actividades de produção sob uma forte orientação industrial. No entanto, esta faculdade só estava prevista para serviços públicos de interesse local que tivessem como objecto a captação, tratamento e distribuição de água potável; a captação, condução e distribuição de energia eléctrica, de gás e iluminação; o aproveitamento, depuração e transformação de água potável; tratamento de resíduos sólidos e de esgotos; construção e administração de mercados; a construção e manutenção de equipamentos usados na produção de géneros alimentícios (reservados a carnes e lacticínios); e finalmente a criação de redes de transportes colectivos. Apesar de possuírem um certo grau de autonomia administrativa e financeira, isto é, as suas decisões não constituem actos administrativos definitivos mas, no entanto, possuem a capacidade de traçar o seu próprio plano de actividades, o seu orçamento e bem como a capacidade para elaborarem o seu quadro de pessoal. São geridos por um conselho de administração próprio, nomeado pela câmara municipal (que também detém o poder para o exonerar) a quem têm o dever de prestar contas sempre que necessário. Ou seja, estas entidades continuam a ser parte integrante da pessoa colectiva do município, o que obriga ao cumprimento das normas de contratação pública (pessoal e aquisição de serviços), bem como a sujeição das tutelas inspectivas

⁴¹ Numa relação de hierarquia o superior tem o poder de emitir ordens concretas e individualizadas a um serviço; detém o poder de sancionar disciplinarmente um subalterno; bem como a capacidade de revogar uma decisão proferida por uma entidade posicionada abaixo de si na cadeia hierárquica. Cabe ao inferior hierárquico o dever de obediência.

públicas, como se de um serviço municipal se tratasse. No entanto, têm um certo nível de autonomia, de maneira a permitir um melhor desenvolvimento das suas actividades.

Assim, verificámos quer nos serviços municipais quer nos municipalizados que existe uma forte presença do controlo hierárquico dos órgãos executivos municipais. Estes, e sobretudo o presidente da câmara municipal, detêm como responsabilidade a boa gestão dos serviços oferecidos pelo município aos seus cidadãos. Pese embora, nos serviços municipalizados, as tarefas de gestão sejam desenvolvidas por um conselho próprio, controlado pelo executivo municipal. Daí haver uma diferenciação relativamente aos serviços municipais, porque de resto, são ambas partes integrantes da esfera jurídica municipal (Tabela 27).

Tabela 27 - Classificação dos serviços próprios

	Grau de Controlo Directo	Grau de Competição	Grau de Cooperação Inter-organizacional
Serviços Municipais	Máximo	Inexistente	Inexistente
Serviços Municipalizados	Elevado mas indirecto	Inexistente	Inexistente

Fonte: Produção própria

2.2. SECTOR EMPRESARIAL LOCAL

Já alguns diplomas legais como a Lei 79/77, o Decreto-Lei 100/84, e o Decreto-Lei 260/76, permitiam às câmaras municipais a constituição de Empresas Municipais, após a devida aprovação pela assembleia municipal. Mas, como referem Amorim (2000) e Oliveira (1996), poucos municípios chegaram a usar esta faculdade, de criar por acto administrativo, empresas públicas municipais. Isto por considerarem que existia falta de regulamentação definidora da forma e da maneira como poderiam ser exercidas as competências a delegar. Desta maneira, a solução de parcerias entre o município e uma entidade externa ficou a aguardar posterior regulamentação legal. As empresas municipais e intermunicipais, tal como são entendidas actualmente, regulamentaram-se pelo disposto na Lei 58/98 de 18 de Agosto, recentemente revogada e substituída pela Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro, que visou regulamentar a totalidade do sector empresarial local. Desta forma, o regime jurídico definiu as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas como entidades com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, regulando-se por legislação própria

e, subsidiariamente, pelo regime das empresas públicas e pelo código das sociedades comerciais.

A nova Lei 53-F/2006, de 29 de Dezembro estabelece um novo enquadramento para a classificação das Empresas Municipais. Assim, segundo a nova redacção, são empresas municipais e têm de ser enquadradas neste diploma, as entidades comerciais onde o município: detenha a maioria do capital ou direito de voto (1); tenha o direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou fiscalização (2). Também está prevista, no capítulo VII da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro, a possibilidade de constituir pessoas colectivas de direito público, com natureza comercial, que reúnem capitais exclusivamente públicos, sob a forma de entidades empresariais locais. Na prática, isto implicará a adequação de determinadas entidades empresariais, criadas pelos municípios à luz das regras comerciais privadas, nomeadamente sociedades anónimas e por quotas. No entanto, como o prazo estabelecido para adequação à nova lei da regulamentação existente ainda está a decorrer, no âmbito desta investigação ainda serão consideradas as sociedades comerciais (por quotas ou anónimas, com capitais municipais, públicos ou mistos) existentes como um caso independente das empresas municipais.

O tema da criação e da gestão de serviços municipais através da solução de empresas municipais, já mereceu da nossa parte algum trabalho de investigação prévia de maneira a podermos sistematizar as principais linhas que caracterizam as empresas municipais (Rodrigues, 2005; Rodrigues & Araújo, 2006; Rodrigues & Araújo, 2006 a); Rodrigues & Araújo, 2005). Assim, no que toca a este arranjo institucional, convém destacar: o acto da sua criação; a natureza do seu objecto social; as limitações a que se sujeitam na sua liberdade de acção; e os poderes que os municípios têm sobre elas.

Assim, quanto à sua criação, a decisão de estabelecer uma empresa municipal varia conforme a natureza da mesma. Nas empresas municipais a decisão cabe à assembleia municipal sob proposta da câmara municipal; nas Intermunicipais cabe à assembleia intermunicipal, sob proposta do conselho directivo⁴²; e nas de âmbito metropolitano cabe à assembleia metropolitana, sob proposta da junta metropolitana⁴³. Em qualquer

⁴² Carecendo, neste caso, de pareceres favoráveis das assembleias municipais envolvidas.

⁴³ Carecendo aqui de pareceres favoráveis das assembleias municipais envolvidas.

um dos casos é indispensável a realização de um estudo técnico, económico e financeiro prévio à constituição da empresa. A criação da empresa municipal é, posteriormente, comunicada à Inspeção-Geral de Finanças, à Direcção-Geral das Autarquias Locais e, officiosamente, pela Conservatória do Registo Comercial ao Ministério Público, implicando assim um controlo indirecto da administração central.

O objecto social das empresas municipais deve obrigatoriamente recair num dos três domínios especificados: a) Exploração de Actividades de Interesses Gerais; b) Promoção do Desenvolvimento Local; c) Gestão de Concessões. Nesta dimensão, as empresas municipais, não podem ser criadas de maneira a promover actividades fora do âmbito de acção das atribuições das autarquias locais.

Na maioria dos casos, estão sujeitas às normais obrigações normativas do direito privado. No entanto, verifica-se uma necessidade de cumprir com um conjunto mínimo de regras públicas, de maneira a garantir a transparência, a igualdade e a boa-fé da administração local. As empresas municipais podem ser consideradas como administração indirecta do município, no sentido de que têm personalidade jurídica própria, mas prosseguem atribuições do município. Agindo a mando e em benefício da câmara municipal, apesar de manterem o carácter privado (no que toca ao regime jurídico) obrigam-se a uma série de vinculações públicas. Aquilo que muitos designam por fuga ao direito administrativo (Amorim, 2000; Estorninho, 1996) não pode, segundo Carlos Soares Alves (2002) nem deve representar uma fuga ao direito no seu todo, e será sempre aconselhável uma correcta ponderação entre a agilidade pretendida para a gestão e as exigências fundamentais para uma actividade pública administrativa. Apesar da possibilidade dada às empresas municipais de utilizarem mecanismos até então reservados aos privados, não existe a mesma liberdade entre entidades públicas e privadas para a utilização dos mesmos. A não ser assim a fuga poderia ser ao próprio direito, acendendo a discussão sobre as razões para a existência de um Estado de Direito (Alves, 2002). Desta forma, quando as autarquias agem, por intermédio de outras entidades, sujeitas ao direito privado devem ser respeitadas algumas vinculações: como a vinculação aos direitos fundamentais consagrados na Constituição da República, nomeadamente a vinculação da Administração em obter uma solução justa; o respeito pelos princípios do Interesse Público, da Legalidade, da Igualdade, da Imparcialidade e da Transparência; a vinculação aos procedimentos na contratação de bens e serviços, no

recrutamento de pessoal e na adjudicação de obras públicas. Adicionalmente, sem prejuízo das competências do Tribunal de Contas, a Inspeção-Geral de Finanças detém o controlo sobre a legalidade financeira das Empresas Municipais.

O município⁴⁴ detém o poder de definir orientações estratégicas, de maneira a garantir o melhor desenvolvimento e actuação das empresas municipais⁴⁵, no estrito exercício das suas competências de “accionista”. Assim, na redacção da nova lei não estão previstos quaisquer poderes de superintendência extraordinários aos que cabem ao accionista propriamente dito. No entanto, convém referir que muitas das Empresas Municipais que foram constituídas à luz da anterior lei ainda não foram reajustadas. Como tal, torna-se importante para o objecto deste estudo, a menção na anterior legislação do poder de superintendência municipal (art.º 16 da Lei 58/98 de 18 de Agosto) onde constavam os poderes de: “Emitir directivas e instruções genéricas ao conselho de administração no âmbito dos objectivos a prosseguir; Autorizar alterações estatutárias; Aprovar os instrumentos de gestão previsional; Aprovar o relatório do conselho de administração, as contas do exercício e a proposta de aplicação de resultados, bem como o parecer do fiscal único; Aprovar preços e tarifas, sob proposta do conselho de administração; Autorizar a aquisição de participações no capital de sociedades; Autorizar a celebração de empréstimos de médio e longo prazo; Definir o estatuto remuneratório dos membros do conselho de administração; Determinar a realização de auditorias e averiguações ao funcionamento das empresas; Pronunciar-se sobre quaisquer assuntos de interesse para a empresa, podendo emitir as recomendações que considerar convenientes. Como muitos destes poderes foram transcritos para os estatutos das empresas municipais, apesar da nova lei não os prever, poderão continuar em vigor, constituindo uma das grandes diferenças entre empresas municipais e as restantes sociedades comerciais do município (por quotas ou anónimas, com capitais municipais, públicos ou mistos).

Resta acrescentar ainda os condicionalismos financeiros previstos na Lei 53-F/2006 para os municípios que detêm participações em entidades empresariais locais. Assim, o nível de endividamento das empresas municipais revela para a capacidade de endividamento do município. No caso da empresa municipal apresentar contas

⁴⁴ Ou os municípios, ou a junta metropolitana, conforme for o caso de empresa em questão.

⁴⁵ O conteúdo das orientações enquadra-se nos arts. 19, 22 e 25 da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro, conforme as actividades desenvolvidas pela empresa municipal sejam de Exploração de Actividades de Interesses Gerais, Promoção do Desenvolvimento Local ou de Gestão de Concessões.

negativas, nos resultados operacionais acrescidos dos encargos financeiros, cabe ao município, com carácter de obrigatoriedade, transferir o montante financeiro necessário ao equilíbrio das contas. Também constitui uma elevada responsabilidade financeira as compensações previstas pela prática de preços sociais ou pelo desenvolvimento de actividades de utilidade pública. Mais propriamente, surge a obrigação de, quando estivermos perante um caso de Exploração de Actividades de Interesses Gerais, celebrar contratos de gestão (art. 20 da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro), de maneira a serem pagas indemnizações a título compensatório sempre que os preços praticados forem inferiores aos custos unitários (o apuramento destes valores carece da implementação de um sistema de contabilidade analítica). Este valor das indemnizações compensatórias será actualizado e validado anualmente pelo ROC, no intuito de controlar as variações no custo unitário e correspondente alteração final global do montante financeiro a transferir. No caso de Promoção do Desenvolvimento Local, deverão ser celebrados contratos programa (art. 23 da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro), de maneira a compensar a empresa municipal, das funções de desenvolvimento económico materialmente relevantes para o contexto local e regional, mas de difícil viabilidade económica.

Como já vimos, os municípios que entenderem criar outro tipo de entidades empresariais locais, segundo a nova lei, são obrigados a criá-las conforme as prerrogativas previstas para as empresas municipais. No entanto, o facto de se tratar de uma lei recente com um prazo de adequação que ainda não terminou⁴⁶, significa que existem soluções institucionais actualmente em vigor, nomeadamente no que toca a sociedades comerciais, que foram opção precisamente pelas características diferenciadoras que apresentavam em comparação com as empresas municipais, e que devem ser, em nosso entender, analisadas. Assim, paralelamente à solução das empresas municipais, os municípios podiam criar sociedades comerciais, de maneira a prosseguir as suas atribuições e competências (algo que a nova lei, 53-F/2006 de 29 de Dezembro, veda).

Podem ser destacados três tipos distintos de sociedades comerciais:

⁴⁶ Termina a 1 de Janeiro de 2009

- a) As de capital municipal (onde a totalidade do capital é pertença de um ou mais municípios);
- b) As de capitais públicos (onde o capital é detido em conjunto entre os municípios e o Estado, enquanto administração directa ou indirecta);
- c) As de capitais mistos (onde o capital é municipal e privado).

De maneira a estruturar melhor a nossa apresentação, por terem características semelhantes⁴⁷ e de maneira a facilitar a compreensão, adoptamos uma diferente tipologia diferente. Assim, o primeiro tipo é composto pelas designadas de sociedades comerciais municipais, compreende todas que têm capital maioritariamente municipal (excepto se houver alguma participação de privados). Um segundo tipo, sociedades comerciais públicas, englobam todas aquelas onde o Estado, através da administração directa e indirecta tenha maioria de capital. Finalmente, sociedades comerciais mistas, aquelas onde exista participação de entidades privadas.

As sociedades comerciais municipais são basicamente empresas criadas pelos municípios à luz do código das sociedades comerciais, regendo-se pelo direito privado nos aspectos laborais, fiscais e comerciais. São criadas nos mesmos moldes das empresas municipais, ou seja, por escritura pública resultante da iniciativa da câmara municipal com a necessária aprovação da assembleia municipal. O objecto social recai no seio das actividades próprias dos municípios e visam o desenvolvimento regional. No entanto, apesar de na prática se assemelharem a empresas municipais, o facto de serem criadas fora do âmbito da antiga Lei 58/98 de 18 de Agosto, permitia a estas empresas terem uma estrutura, um controlo administrativo e uma sujeição ao município diferentes. Desta forma, constituíam-se como órgãos internos destas sociedades: O conselho de administração; a assembleia-geral (que não existia nas empresas municipais); e o fiscal único (neste tipo de soluções organizacionais não constava o conselho consultivo, obrigatório nas empresas municipais). Esta diferença formal provocava uma alteração em termos da sujeição à superintendência da câmara municipal. De facto, tal poder não estava previsto nesta opção. Aos municípios assistiam os direitos previstos a qualquer outro accionista em assembleia-geral pelo código das sociedades comerciais, o que na prática equivale dizer que detinham a

⁴⁷ Não na composição do capital social, mas sim nos aspectos relevantes do funcionamento da sua actividade: acto de criação, sujeição a regras e imposições públicas; e capacidade de controlo do município.

capacidade de eleger os elementos do conselho de administração e avaliar o mérito e a oportunidade das suas acções. Assim, enquanto nas empresas municipais a câmara municipal tem a chancela da superintendência, neste caso, a lei reserva-lhe os poderes que prevê para qualquer outro accionista. Também no que diz respeito à fiscalização das entidades administrativas nacionais, estas empresas estão sujeitas à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas, mas não a tutela inspectiva do Governo (através da Inspeção-Geral de Finanças) (CCDR- N, 1998).

Nas sociedades comerciais públicas, o facto de o Estado possuir a maioria do capital, enquadra estas soluções no diploma legal que rege as empresas públicas, o Decreto-Lei 558/99 de 17 de Dezembro. São criadas após a aprovação da assembleia municipal sob proposta da câmara municipal, que se pronuncia sobre a participação do município numa empresa do Estado, para desenvolver uma actividade de relevante interesse público regional. Como no caso anterior, a sujeição ao município e ao Estado é feita por via das funções de accionista em sede de assembleia-geral. No entanto, existem diferenças caracterizadoras desta opção. Assim, estão sujeitas a uma tutela administrativa mais rigorosa do que a solução anterior. Neste caso, quer o Tribunal de Contas, quer a Inspeção-Geral de Finanças têm a tutela inspectiva e financeira, para além de serem supervisionadas pelo Ministro das Finanças e coordenadas pelo ministro do respectivo sector de actividade.

No caso das empresas comerciais mistas, a lógica de actuação é materialmente diferente das anteriores. Isto porque, a participação maioritária de capital privado pressupõem uma lógica de lucro em economia de mercado, funcionando a presença dos capitais públicos como um garante do equilíbrio de mercado (CCDR- N, 1998). O município continua, como nos casos anteriores, a ter a iniciativa na criação da empresa, devendo usar os mecanismos adequados de consulta de mercado, de maneira a, observando os princípios Interesse Público, da Legalidade, da Igualdade, da Imparcialidade e da Transparência, seleccionar o melhor agente privado com quem vai estabelecer a parceria. Assim, numa sociedade deste tipo, ao município cabem os poderes de accionista como em todos os casos anteriores, mas com a particularidade de, agora, estar uma posição minoritária em comparação com a parte privada (a não ser que estejam previstos direitos especiais). Esta condição afasta desta sociedade comercial, qualquer

tipo de tutela inspectiva, quer do Tribunal de Contas⁴⁸, quer de qualquer elemento do Governo.

Resumindo, as empresas municipais têm um grau de autonomia superior aos serviços municipais e municipalizados. São consideradas como administração indirecta do município, no sentido em que têm personalidade jurídica própria, mas prosseguindo atribuições do município. Como estão fora da estrutura hierárquica, o controlo do executivo municipal é feito indirectamente através dos direitos inerentes à posse de parte ou totalidade do capital social. No caso das empresas municipais, como já referimos, existem, cláusulas estatutárias prevendo um poder de superintendência municipal, que aproximam o tipo de controlo ao previsto para os serviços municipais e municipalizados. Nas empresas intermunicipais, esse controlo é em tudo igual, sendo que o facto de estar partilhado pelos restantes municípios se constitui como única diferença. O mesmo não se passa com as restantes sociedades comerciais. Neste caso, o controlo directo é diminuto já que é exercido pelo município exclusivamente na qualidade de elemento pertencente à assembleia-geral. O controlo é mais forte nas sociedades comerciais municipais do que nas outras. Tal sucede porque, nas sociedades comerciais públicas o controlo maioritário é exercido por agentes públicos que não os dos municípios; e ainda mais diminuto nas sociedades comerciais mistas porque, para além de não existirem os meios públicos de controlo, a maioria do capital está na posse de privados. Em termos de competição de mercado, ela é inexistente nos casos das Empresas Municipais, Intermunicipais e nas sociedades comerciais municipais e públicas. De facto, estas entidades não estão submetidas a qualquer tipo de concurso público ou consulta de mercado, para se tornarem responsáveis pela produção de bens e serviços públicos. Segundo Alves (2002), pouco sentido faria um processo administrativo que permitisse aos municípios criarem entidades empresariais deste tipo, para depois obrigá-las a submeterem-se a um processo competitivo de selecção, correndo o risco de não conseguirem a concessão do serviço pretendido. Somente no caso das sociedades comerciais mistas é que verificámos a existência de um processo competitivo na escolha do elemento que ficará com a maioria do capital da sociedade. O grau de cooperação inter-organizacional é moderado e variável dependendo do número

⁴⁸ No caso de estarem previstos quaisquer tipos de direitos especiais enquadráveis na alínea e) do n.º 2 do art.º 2 da Lei 98/97 de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas readquire capacidade inspectiva.

de sócios implicados em cada solução, isto porque, a partilha de risco e recursos é feita estritamente nas matérias que constituem o objecto social da empresa.

Tabela 28 - Classificação do Sector Empresarial Municipal

	Grau de Controlo Directo	Grau de Competição	Grau de Cooperação Inter-organizacional
Empresas Municipais	Elevado mas indirecto	Inexistente	Inexistente
Empresas Intermunicipais	Elevado mas partilhado e indirecto	Inexistente	Moderado e dependente do número de sócios
Sociedades Comerciais Municipais	Baixo	Inexistente	Moderado e dependente do número de sócios
Sociedades Comerciais Públicas	Moderado	Inexistente	Moderado e dependente do número de sócios
Sociedades Comerciais Mistas	Muito Baixo	Elevada	Moderado e dependente do número de sócios

Fonte: Produção própria

2.3. SECTOR PRIVADO

Neste ponto serão consideradas as situações que prevêm a substituição do município por outro agente externo (privado) para a realização de determinadas actividades, que inicialmente estavam entregues ao seu cuidado, ou seja, os mecanismos de concessão e contratação de serviços públicos.

Há já muito tempo que o regime de concessão e contratação de serviços públicos se constitui como alternativa à gestão dos serviços municipalizados, estando previsto desde o Código Administrativo de 1940 (Oliveira, 1996). Com a externalização, através da contratação e da concessão, o município crê que existe um agente com mais aptidão, melhores recursos humanos e mais meios financeiros para proporcionar o bem-estar devido aos munícipes, do que o próprio município (Alves, 2002). No entanto, a concessão de serviços públicos apresenta diferenças na sua lógica de funcionamento, relativamente à contratação de bens e serviços. A concessão de serviços públicos pode ser entendida como uma forma do município permitir o exercício de uma actividade por parte de um privado, em sectores financeiramente viáveis, impondo regras e limites de serviço público. Tal deve ocorrer em áreas cuja exploração económica e financeira seja

suficientemente atractiva, de maneira a proporcionar um espírito de competição entre os agentes interessados. Desta forma, o município poderá garantir um encaixe financeiro por permitir a um agente externo o desempenho da actividade em causa; e um serviço de elevada qualidade para os munícipes (onde os limites “mínimos” e os padrões de qualidade são definidos *a priori* pelo município), resultante do processo concorrencial anterior à decisão de adjudicação.

A concessão de serviços públicos serve para designar um conjunto de situações de concessão que, apesar de juridicamente diferentes, têm a mesma génese. Assim, quer consideremos a concessão de bens públicos para uso privativo, a concessão da exploração do domínio público ou a própria concessão da gestão de actividades exercidas com base em bens públicos estaremos na presença de uma forma de atribuir a um particular o poder para ocupar, utilizar e explorar uma parcela do domínio público, para proveito próprio, através da realização de uma actividade comercial, limitando ou excluindo assim, a sua utilização por terceiros. Na maioria dos casos, a concessão significa outorgar o direito de exploração de um bem ou serviço público, a um agente externo, que está disposto a assumir a responsabilidade de o explorar, nos moldes permitidos pelo município (Gonçalves, 1999). No nosso ordenamento jurídico existe uma extrema fragmentação no que toca à regulamentação legislativa dos actos de concessão, praticamente uma regulamentação específica por cada sector a concessionar. No entanto, e como acontece de resto na contratação, esta prática mereceu uma atenção especial de entidades nacionais e supra nacionais. Desta forma, o processo de concessão de serviços públicos mereceu especial atenção por parte da União Europeia, no sentido de moralizar e credibilizar o processo de liberalização das actividades de monopólio público (central ou local). Parecia querer-se evitar a criação de um reduzido número de promotores privados que pudessem vir a ser preferencialmente beneficiados com o regime das concessões e, por outro lado, evitar que a opção pela concessão não representasse uma opção efémera e passageira ao sabor das nuances temporais (Alves, 2002).

A contratação é em muito semelhante à concessão. De resto, o princípio que nos importa destacar, no âmbito da nossa investigação, está presente em ambos mecanismos: a competição de mercado. Assim, a grande diferença reside no facto de na concessão, os agentes privados terem de despende uma quantia pecuniária em favor da

entidade concessionária a título de compensação financeira, por lhe permitir desenvolver ou explorar uma actividade. Neste caso, fica a cargo do privado, por sua conta e risco, o desenvolvimento de mecanismos e a definição de estratégias comerciais, de maneira a conseguir a viabilidade económica e financeira da actividade explorada. No mecanismo da contratação, a entidade que contrata, procura suprir as suas falhas ou necessidades através da locação ou aquisição de serviços especializados ao exterior. Ao fazê-lo compromete-se a pagar financeiramente um preço acordado. Ou seja, na concessão, sabendo que a actividade em causa tem um potencial de exploração comercial capaz de atrair o interesse de agentes privados, a Administração Pública decide eliminar os seus riscos e encargos com a exploração da actividade a troco de uma compensação financeira. No caso da contratação é mais uma necessidade da Administração Pública que está em causa e que é suprida com recurso a um agente externo.

A contratação de bens e serviços, ao contrário da concessão de bens e serviços públicos, está regulamentada de maneira sistematizada no ordenamento jurídico português. O Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho, estabelece que o acto da contratação ou locação de bens e serviços deve ser precedido de mecanismos que atestem a transparência nos processos de selecção do parceiro privado segundo critérios de imparcialidade, igualdade de tratamento, boa-fé, não discriminação, proporcionalidade e livre concorrência. Assim, estão previstos os mecanismos de concurso público; concurso limitado por prévia qualificação; concurso limitado sem apresentação de candidaturas; por negociação, com ou sem publicação prévia de anúncio; com consulta prévia; ajuste directo. Cada processo tem os seus trâmites legais, sendo utilizados de forma específica na relação directa à despesa financeira que visa aprovar. Assim, os processos conducentes a maior dispêndio financeiro serão necessariamente conduzidos através de um concurso público. No entanto, e no caso das entidades adjudicantes estarem obrigadas a outro procedimento, podem livremente optar pelo concurso público, se o entenderem proporcional e adequado ao cumprimento dos princípios enumerados. Recentemente, a necessidade de transpor directivas europeias para o ordenamento jurídico português, obrigou à realização de alguns ajustes e da simplificação de alguns trâmites legais, que constam do novo código dos contratos públicos publicado pelo Decreto-Lei 18/2008 de 29 de Janeiro de 2008. Sem pretender fazer uma análise jurídica aos diferentes mecanismos e processo de contratação, grosso modo, está assente na

consulta de mercado e na competição entre os agentes que aí operam, de maneira a, cumprindo com o caderno de encargos estabelecido, apresentarem a proposta mais económica.

A relação estabelecida entre o município e as entidades externas, quer no caso da contratação quer no caso da concessão, caracteriza-se por não ser uma relação hierárquica entre quem concessiona/contrata e o agente escolhido. São duas entidades distintas que estão em causa. Cada uma com a sua personalidade jurídica. Não se trata de mais um órgão definido por lei com competências próprias, mas sim de uma entidade externa que provou ter condições para desempenhar determinadas tarefas com padrões mais altos de eficiência e qualidade. A natureza da relação baseia-se no contrato em que estão estabelecidos os deveres e as obrigações das respectivas partes. O típico poder de direcção (emitir ordens, revogar decisões e punir) encontra-se esvaziado e limitado às cláusulas do contrato. As alterações necessárias aos termos do acordo celebrado só podem ser feitas com a concordância de ambas as partes, através da rescisão do contrato ou ainda, através de uma alteração unilateral do contrato quando está em causa o serviço público, obrigando a entidade pública a repor o equilíbrio financeiro do acordo (art. 180 do Código do Procedimento Administrativo – CPA). Esta relação é mais rígida e formal quando comparada com as anteriores. A deficiente previsão de alguns aspectos, a falta de cuidado no tratamento de outros, ou a má selecção do agente com quem se deseja celebrar o contrato podem prejudicar o serviço público e representar elevados custos para o município.

Assim, verificámos que ambas as soluções implicam um processo de consulta de mercado, onde os agentes económicos enveredam esforços para apresentarem vantagens concorrenciais sobre os demais interessados. A capacidade de controlo do município está reduzida aos aspectos contratualizados, o que se torna um enorme desafio para os municípios. Isto porque a negociação e a celebração de contratos desta natureza representa um enorme desafio para a estrutura jurídica dos municípios devido ao seu aspecto extremamente técnico (tabela 29).

Tabela 29 - Classificação do Sector Privado

	Grau de Controlo Directo	Grau de Competição⁴⁹	Grau de Cooperação Inter-organizacional
Contratação	Muito baixo e sujeito às cláusulas contratuais	Elevado	Baixo
Concessão	Muito baixo e sujeito às cláusulas contratuais	Elevado	Baixo

Fonte: Produção própria

2.4. O ASSOCIATIVISMO

O que está em análise nesta secção é o movimento associativo municipal com outras entidades municipais ou com organizações sem fins lucrativos (OSFL). De facto, temos assistido em diversas ocasiões à coordenação de esforços e de estratégias entre municípios em determinadas áreas, nomeadamente quanto estão em causa a construção de grandes infra-estruturas que necessitem de uma maior área de acção, de maneira a permitir uma melhor viabilidade financeira. Noutro caso, o florescimento de OSFL, sobretudo em sectores sociais, levou o município a criar protocolos de colaboração, apoiando a sua actividade, como forma alternativa à produção própria destes serviços.

No que diz respeito às áreas metropolitanas, segundo Neves (2004), o conceito doutrinal não está verdadeiramente representado na presente lei que regula as grandes áreas metropolitanas e as comunidades urbanas (Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio). Assim, o conceito de área metropolitana implica uma grande aglomeração urbana, capaz de oferecer serviços multifuncionais, que mantêm relações socioeconómicas de dimensão e relevância com outras áreas metropolitanas. Ou seja, a contiguidade geográfica cria um espaço caracterizado por movimentos pendulares potenciadores de grande interdependência. Daqui surge a necessidade de, coordenando esforços e estratégias, encarar desafios e propor soluções em conjunto. Ora, o disposto na lei tipifica como critérios para a criação de áreas metropolitanas a necessidade de serem constituídas por, no mínimo, nove municípios contíguos, e com uma expressão populacional superior a 350.000 habitantes. Assim, segundo a mesma autora, a característica de interdependência e de análise à mobilidade de factores produtivos, está perdida em prol de critérios meramente geográficos e demográficos.

⁴⁹ Neste ponto assumimos que o mercado português oferece garantias de competitividade.

As áreas metropolitanas foram inicialmente criadas, pelo Decreto-Lei n.º 44/91 de 2 de Agosto, como uma associação obrigatória de municípios, nos centros urbanos do grande Porto e Lisboa. Com já referimos, com a publicação da Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio, estendeu-se a todo o território o facto de se poderem criar grandes áreas metropolitanas e comunidades urbanas (estas com pouca expressão e vazias de responsabilidades no que respeita à prestação de bens e serviços públicos). Assim, mediante a aprovação das respectivas assembleias municipais, os municípios que entendessem poderiam criar uma associação pública com personalidade jurídica própria identificada como grande área metropolitana. De facto, estas não se constituem como uma autarquia local, apesar de serem pessoas colectivas de direito público de âmbito territorial. Isto porque, apesar de reunirem em si os critérios do território, do agregado populacional e de prosseguirem interesses comuns das populações que vivem nessa circunscrição administrativa, não têm órgãos representativos. A lei estabelece como órgãos das áreas metropolitanas: a assembleia metropolitana; a junta metropolitana; e o conselho metropolitano. Da assembleia fazem parte elementos eleitos pelas assembleias municipais. Da junta metropolitana fazem parte todos os presidentes de câmara que as integram, que elegem, entre si, o respectivo presidente. O conselho metropolitano é um órgão consultivo que reúne os titulares de cargos de direcção dos principais organismos públicos que sejam de interesse no âmbito da acção da própria área metropolitana.

As áreas metropolitanas têm bem definidas as suas atribuições, que resultam da transferência do Estado e dos municípios acompanhadas da transferência directa de fundos financeiros do orçamento de estado e municipal que constituem parte das suas receitas próprias. Coordenam igualmente a acção entre os municípios nas áreas do saneamento básico, da saúde, do ambiente, da segurança e protecção civil, das acessibilidades e transportes, dos equipamentos colectivos, do turismo, da cultura, do desporto e o planeamento estratégico de índole económico e social.

Contrariamente a esta plenitude de competências, as associações de municípios têm uma maior especificidade e, logo, menor escopo de acção. Tal como as áreas metropolitanas, também as associações de municípios têm a sua origem na vontade dos municípios⁵⁰ se agruparem de maneira a realizar, de forma conjugada, determinadas tarefas em prol de

⁵⁰ Aprovação das assembleias municipais sob proposta das respectivas câmaras.

interesses específicos e comuns (Amaral, 2004). Anteriormente reguladas pela Lei n.º 172/99 de 21 de Setembro, as associações de municípios viram o seu raio de acção diminuído com a publicação da Lei n.º 11/2003 de 13 de Maio, que as obrigou a adaptarem os seus estatutos de maneira a serem associações de municípios de fins específicos sem necessidade denexo territorial. As associações de municípios são compostas pela assembleia intermunicipal, onde têm assento os presidentes e vereadores de cada município. Desta, nascem por eleição entre os seus membros, os elementos que fazem parte do conselho de administração. Da comparação entre as duas entidades, áreas metropolitanas e associações de municípios, percebemos que as primeiras, devido às suas competências e à natureza e diversidade das suas fontes de financiamento têm um maior grau de autonomia.

No que toca às parcerias com OSFL, verifica-se uma plena atitude discricionária por parte da câmara municipal. Assim, se este órgão colegial entender que, a actividade ou o serviço prestado por uma determinada entidade sem fins lucrativos é de relevante interesse público municipal (n.º4 do art.º 64 da Lei n.º 169/99), pode deliberar no sentido de lhe ser atribuído um determinado apoio financeiro. Como se pode verificar, trata-se de um processo bastante liberto dos rígidos e formais procedimentos administrativos que verificámos na contratação de bens e serviços públicos. A única consequência, em termos legais, resulta da aplicação desse mesmo diploma. Assim, se uma entidade ou um projecto seu for apoiado em mais de 50% do seu valor total, pelo município, torna-se obrigatória a aplicação das regras da contratação pública (situação prevista quer no antigo diploma, o Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho, quer no novo código dos contratos públicos, o Decreto-Lei 18/2008 de 29 de Janeiro de 2008). Assim, verifica-se anualmente uma espécie de concorrência informal pela distribuição do financiamento municipal, entre as organizações culturais, recreativas, sociais e desportivas, onde cada parte procura apresentar-se como a mais necessitada e/ou merecedora do dito financiamento.

Resumindo, nas três situações supra referidas, verificámos que há uma elevada coordenação de interesses e um elevado espírito de entreaajuda entre os actores municipais entre si bem como com as OSFL. A capacidade de controlo directo do município é, muitas vezes, exígua e partilhada. Nas áreas metropolitanas, as competências próprias dos órgãos executivos revelam-se uma barreira à

superintendência dos municípios. Tal já não acontece nas associações de municípios, onde a dependência entre os municípios continua a ser exercida de forma partilhada, mas o controlo municipal é mais significativo. Nas parcerias com as OSFL, o controlo directo do município é baixo. O que poderá existir é um controlo informal, em virtude da decisão de continuar a apoiar a actividade desenvolvida pela OSFL cai, na margem discricionária da câmara municipal. Assim, é de todo o interesse para a OSFL evitar comportamentos e procedimentos que possam comprometer a parceria estabelecida com o município.

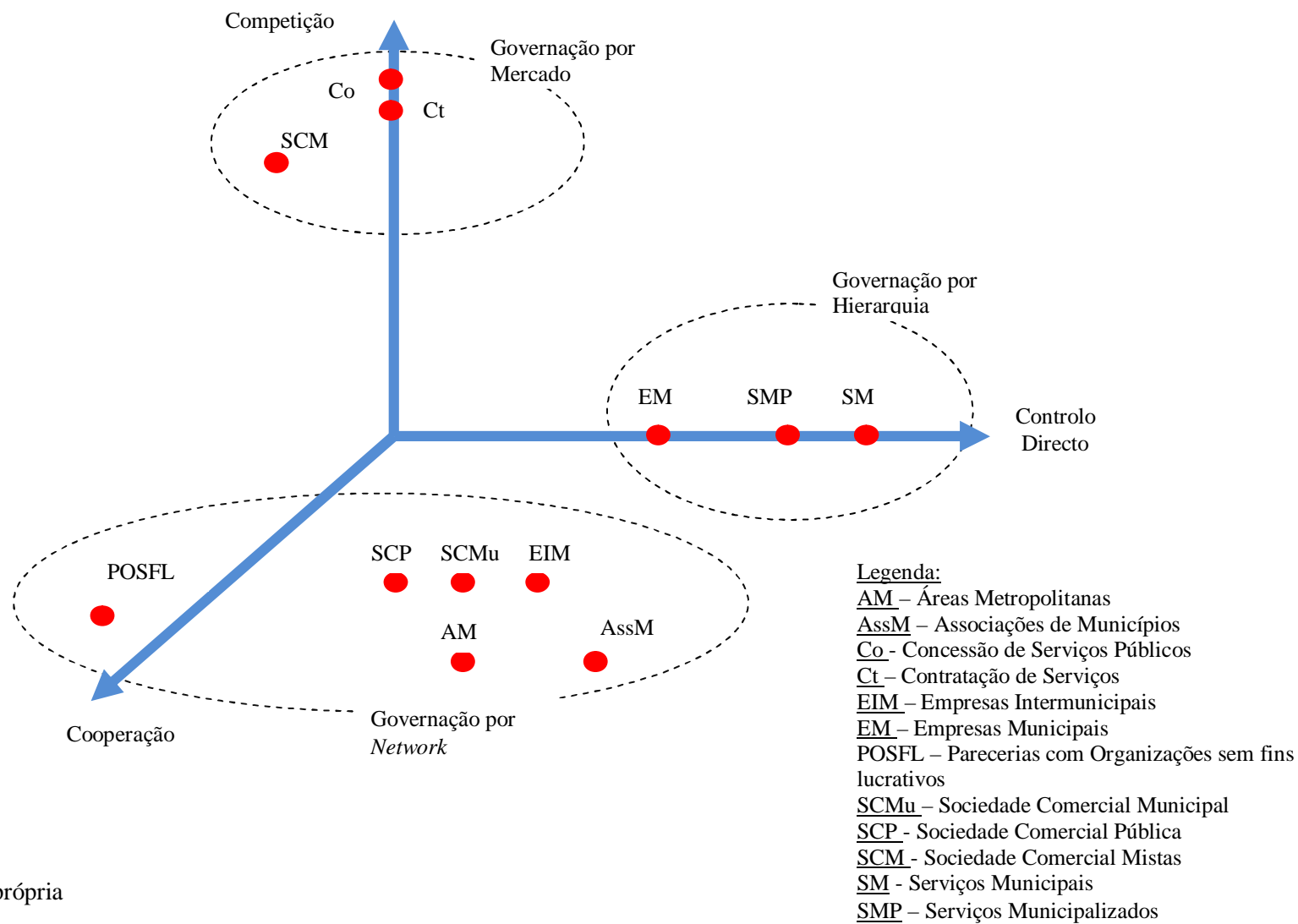
Tabela 30 - Classificação do associativismo

	Grau de Controlo Directo	Grau de Competição	Grau de Cooperação Inter-organizacional
Áreas Metropolitanas	Moderado mas partilhado	Baixo	Elevado
Associação de Municípios	Significativo mas partilhado	Baixo	Elevado
Parcerias com organizações sem fins lucrativos	Baixo	Médio	Elevado

Fonte: Produção própria

Assim, se agruparmos a informação descrita anteriormente, somos capazes de elaborar um gráfico de três eixos (Figura 20) onde cada eixo representa o contínuo de controlo directo; de competição; e de cooperação Inter-organizacional. Assim, numa posição de elevado controlo directo dos municípios temos os serviços municipais, os serviços municipalizados e as empresas municipais, que tipificam as soluções de governação por hierarquia. O alto grau de competição de mercado, que se verifica nas soluções de concessão de serviços públicos a privados, na contratação de serviços públicos, e na constituição de sociedades comerciais de capitais maioritariamente privadas, identifica-os como soluções de governação de mercado. Os mecanismos de governação por *networks* implicam um elevado grau de cooperação, que se verifica nas empresas intermunicipais, nas sociedades comerciais de capitais municipais/públicos; nas associações de municípios, nas áreas metropolitanas, e nas parcerias com OSFL.

Figura 20 - Configurações organizacionais alternativas nos municípios



Fonte: Produção própria

CONCLUSÃO

Como pudemos verificar, a organização do poder local sofreu muitas alterações ao longo dos tempos. Aliás, o período que antecedeu a 1ª República, muito por culpa das tensões sociais em absolutistas e liberais, foi o mais conturbado da história do poder local. De facto, a sucessão de códigos administrativos e de textos constitucionais (texto original e cartas constitucionais), condicionou a evolução do poder local em torno da questão da (des)centralização do poder local. Assim, reformas baseadas na ideologia centralizadora do Estado, justificaram o aparecimento de mecanismos de controlo do poder local sob várias formas. Nalguns casos, o controlo era feito através da nomeação régia de elementos que, juntamente com as entidades locais, exerciam as competências do poder local. A sua condição de elemento da administração central, enviado e nomeado pelo Rei, condicionava a acção e autonomia do poder local, traduzindo-se este numa extensão do poder central. Noutros casos, o controlo chegava a estender-se à própria composição dos elementos das câmaras municipais, aniquilando a, já de si exígua, expressão popular. Desta forma se verifica que uma corrente mais centralizadora pretendia desprover a população de qualquer forma de manifestação e de capacidade de explicação das suas vontades, através do controlo, quer do exercício das competências dos seus órgãos, quer da limitação e filtragem da escolha dos titulares dos mesmos. Outra corrente mais liberalista e descentralizadora enveredava por um caminho que pretendia conduzir a uma maior autonomia do poder local, dando mais capacidade de decisão aos titulares dos órgãos autárquicos e generalizando a sua legitimação popular.

Como já referimos, o período anterior à 1ª República foi caracterizado pela sucessão de diplomas legais, sucessivamente antagónicos, alimentando um contexto de instabilidade administrativa para o poder local. O período de vigência da 1ª República não foi melhor. Os Governos Locais só conheceram dois momentos de verdadeira estabilidade política e administrativa, materialmente diferentes entre si: o Estado Novo e a 3ª República. No período do Estado Novo, as autarquias locais integraram a máquina do poder ditatorial, servindo de instrumento de controlo popular. Só com a revolução democrática e a implantação da 3ª República o poder

local foi construindo a sua autonomia administrativa, patrimonial e financeira. Desde então, viu crescer a sua influência e relevância no dia-a-dia das populações de cada concelho. Engrandeceu progressivamente em termos de responsabilidades e competências tornando-se a imagem mais imediata de Estado de poder público para os cidadãos.

Ao nível da organização dos serviços municipais também se assistiu a uma evolução considerável. Assim, à medida que as competências dos municípios iam crescendo, em número e em complexidade, também se sentiu a necessidade de evolução das soluções e alternativas ao dispor dos municípios. Da tradicional organização em serviços municipais, evoluiu-se paulatinamente para arranjos institucionais mais adequados às soluções pretendidas. Inicialmente através da possibilidade de criação de serviços municipalizados, para a exploração mais industrial de alguns serviços, posteriormente através de empresas municipais, de maneira a permitir a introdução de práticas e ferramentas de gestão empresarial na gestão pública autárquica. Também passaram a fazer parte das alternativas ao dispor dos municípios a possibilidade de contratar ou concessionar serviços fazendo uso das soluções de mercado. A elevada complexidade de tarefas e a necessidade de coordenar esforços levaram os municípios a fortalecer as suas ligações inter-organizacionais através da criação de entidades de tipo associativo. O número crescente de organizações sem fins lucrativos a desenvolverem actividades cuja natureza é extremamente próxima às desenvolvidas pelo poder local, abriu a porta para a criação de parcerias com estas entidades sociais, culturais e recreativas. Desta forma, constatámos uma enorme diversidade de opções ao dispor do município para a prestação dos serviços que se incluem no âmbito das suas competências.

Como tal, importa, na nossa opinião, investigar as relações que existem entre os arranjos institucionais escolhidos e a natureza das actividades a desenvolver. Tal será o objectivo último da nossa hipótese central de investigação. Posteriormente, e como segundo conjunto de hipóteses, a nossa investigação pretende testar a relação entre as opções escolhidas pelos municípios em termos de configurações organizacionais adoptadas e as características intrínsecas de cada serviço, o ambiente externo ao município, bem como os elementos caracterizadores dos próprios municípios.

CAPÍTULO III

METODOLOGIA

1. OBJECTIVO E ÂMBITO DO ESTUDO

Após termos desenvolvido a nossa revisão de literatura em torno das formas alternativas de governação, dos respectivos mecanismos de coordenação e dos correspondentes arranjos institucionais usados pelos municípios, para a prestação de serviços públicos, é nosso objectivo apresentar de seguida as hipóteses de trabalho que irão ser testadas empiricamente. No entanto, primeiro, queremos relembrar a problemática que está na base desta investigação, bem como a questão que queremos ver respondida. Na realidade actual as autarquias locais apresentam-se, em nossa opinião, como uma das mais interessantes formas de governação e democracia. Por um lado, o conjunto de competências, que lhes estão confiadas, há muito extravasou os limites de serviços residuais de pouca relevância no quotidiano do cidadão. Às autarquias locais, e em especial aos municípios, está confiada a prossecução de actividades importantes para o desenvolvimento do concelho e para o bem-estar dos seus cidadãos. Ao abrigo do princípio da descentralização e da subsidiariedade muitas das competências confiadas à Administração Central foram, progressivamente, transferidas para os Governos Locais. E, por outro lado, a natureza dos órgãos autárquicos faz com que sejam uma das expressões mais fortes de democracia. Isto porque o cidadão comum tem maior proximidade e capacidade de controlo sobre os titulares dos órgãos do poder local e das suas acções, em comparação com a administração central. Assim, é de relevante interesse analisar o contexto em que os Governos Locais têm desenvolvido a sua acção.

No cumprimento das suas competências, os Governos Locais evoluíram muito no que concerne às soluções organizacionais utilizadas na prestação de bens e serviços à população. O tradicional e mais simples modelo hierárquico é actualmente desafiado por mecanismos de governação mais complexos. Mecanismos de mercado assentes na ideia da superioridade das soluções em ambiente de concorrência e mecanismos de *network*, baseados em princípios de partilha de informação, recursos e no estabelecimento de parcerias, surgem como alternativas válidas às soluções *in-house*. Identificamos no nosso estudo onze alternativas de produção e controlo de serviços públicos inerentes aos três mecanismos de governação (Hierarquia: Serviços Municipais, Serviços Municipalizados, Empresas Municipais; Mercado: Concessão de Serviços Públicos, Sociedades Comerciais Mistas, Contratação de Serviços;

Networks: Áreas Metropolitanas, Associações de Municípios, Empresas Intermunicipais, Parcerias com Organizações sem Fins Lucrativos, Sociedade Comerciais Municipais, Sociedades Comerciais Públicas). Assim, é neste conjunto de alternativas que reside a nossa questão de partida:

Quais os factores que influenciam a escolha do mecanismo de governação (hierarquia, mercado ou *network*)?

Para tal, tentamos estabelecer relações de causalidade entre a nossa variável dependente (os mecanismos de governação) e dois conjuntos de variáveis independentes:

- a) Características intrínsecas do serviço a prestar – natureza e complexidade do serviço;
- b) Características dos municípios externos – complexidade da realidade externa, situação financeira e estabilidade política e administrativa;

2.MODELO DE ANÁLISE E HIPÓTESES DE TRABALHO

Na nossa investigação optamos por nos concentrarmos nos diferentes mecanismos de governação utilizados ao nível dos Governos Locais. O tema na coordenação inter/intra organizacional expressa através de mecanismos alternativos comunicação e controlo (autoridade, concorrência e colaboração) tem merecido interesse por parte da comunidade científica. Existem várias investigações a nível internacional com o objectivo de analisar os mecanismos de governação utilizados pelos diferentes níveis de governo bem como os condicionalismos inerentes à sua escolha. A nossa intenção é, de alguma forma, usar um padrão de investigação semelhante, introduzindo algumas variações, no contexto português.

Optamos por fazê-lo ao nível do poder local porque, como já referimos, este é um nível de poder público muito próximo do cidadão que é, ao mesmo tempo, responsável pela produção de bens e serviços públicos materialmente relevantes. Mais, querendo estudar os factores inerentes à escolha dos diferentes mecanismos de governação, os Governos Locais pareceram-nos o cenário mais adequado. Isto porque permitem testar as relações entre os mecanismos de governação e as

características intrínsecas do serviço a prestar (algo que também poderia ser testado a outros níveis de governação), mas permitem também testar os possíveis factores associados à envolvente de cada município. Permite verificar, no contexto português, as implicações de ambientes mais dinâmicos na gestão e prestação de serviços públicos locais. Ou seja, usando os Governos Locais como unidade de análise, podemos tentar analisar se o facto de um concelho se situar no litoral, ser mais populoso ou ter maior nível de desenvolvimento económico condiciona o uso de mecanismos de governação alternativos ao tradicional modelo hierárquico. Em suma permitem verificar e analisar a multiplicidade e variabilidade das alternativas de governação.

Uma vez escolhida a nossa unidade de análise tornou-se necessário elencar as actividades desenvolvidas pelos municípios. Este processo reveste-se de particular importância, uma vez que estas serão as actividades que irão servir de base na análise dos mecanismos de governação utilizados pelos Governos Locais na prestação de bens e serviços públicos. Em Portugal, ao nível dos Governos Locais, é utilizado um sistema de enumeração taxativa, ao invés do que é usado a nível central: o sistema de cláusula geral (Neves, 2004). Isto é, o legislador preferiu enumerar exaustivamente todas as atribuições em que os municípios podem exercer os seus poderes.

As atribuições e competências dos municípios portugueses estão definidos no art. 53 da Lei n.º 159/99⁵¹, o que, ao ser uma lista bastante genérica, nos obrigou a concretiza-la em funções mais perceptíveis, e ao mesmo tempo, representativas de todas as atribuições e competências. Assim, decidimos apresentar uma classificação de 42 actividades municipais classificadas em 5 dimensões usando as investigações de Nelson (1997), Ferris e Graddy (1991; 1986), Feiock, Clingermayer e Dasse (2003) e Brown e Potoski (2003a; 2005), conjugadas com a legislação vigente. A classificação apresentada na Tabela 31 resulta também de uma consulta preliminar (pré-teste) aos municípios e da qual resultaram um acréscimo de actividades

⁵¹ Nesse diploma, como já referimos, são consideradas atribuições e competências dos municípios: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicação; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; habitação; acção social; protecção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e cooperação externa.

inerentes à rede social, à distribuição de energia eléctrica, a gestão de equipamentos escolares e à reabilitação urbana.

Tabela 31 - Classificação das Actividades Municipais

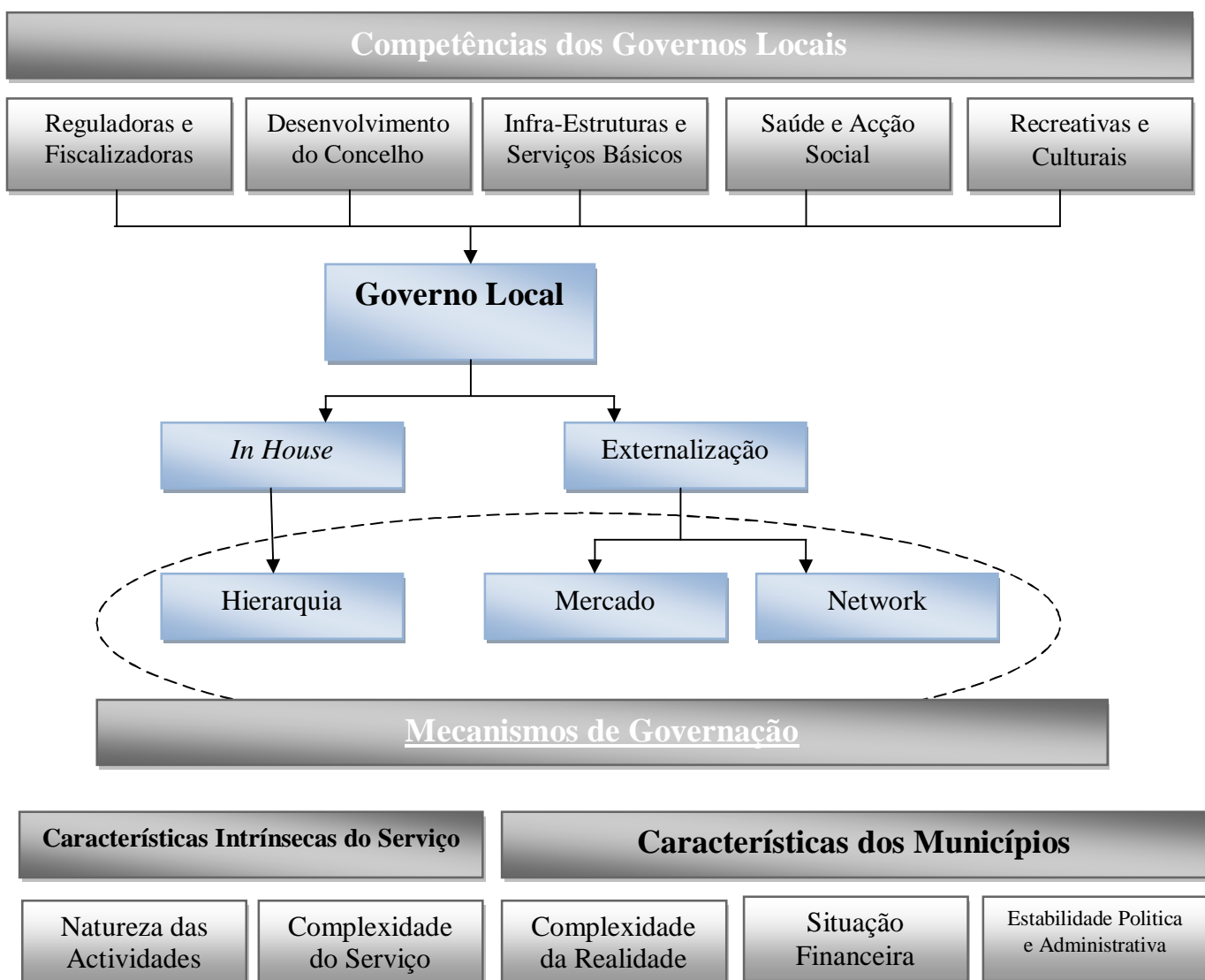
Natureza das Actividades	Descrição das Actividades
<u>Actividades Reguladoras e Fiscalizadoras</u>	1. Fiscalização e Licenciamento de Actividades Económica; 2. Gestão Urbanística e Ordenamento do Território; 3. Gestão da Mobilidade Urbana; 4. Polícia Municipal; 5. Serviços de Veterinária
<u>Actividades de Desenvolvimento do Concelho</u>	6. Serviço de Promoção do Turismo; 7. Gestão e Reabilitação Urbana; 8. Cooperação Externa; 9. Manutenção e Administração de Infra-estruturas Aeronáuticas; 10. Manutenção e Administração de Mercados Abastecedores; 11. Manutenção e Administração de Parques Industriais
<u>Infra-estruturas e serviços básicos</u>	12. Segurança de Edifícios; 13. Manutenção de Edifícios; 14. Distribuição de Energia Eléctrica de Baixa Tensão; 15. Construção e Reparação de Rede Viária; 16. Serviço de Transportes Colectivos; 17. Recolha de Resíduos Sólidos; 18. Tratamento de Resíduos Sólidos; 19. Abastecimento Água; 20. Tratamento de Águas Residuais; 21. Serviço de Bombeiros e Protecção Civil 22. Manutenção e Administração de Cemitérios 23. Manutenção e Administração Parques de Estacionamento; 24. Manutenção e Administração Parquímetros 25. Manutenção e Administração Cantinas 26. Manutenção e Administração Canil; 27. Manutenção de Jardins e Parques Públicos
<u>Saúde e Acção Social</u>	28. Cuidados de Saúde e Assistência Médica; 29. Serviço de Apoio ao Idoso; 30. Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social; 31. Serviço de Salubridade e Higiene Urbana; 32. Serviço de Habitação Social; 33. Serviços de Transportes Escolares; 34. Manutenção e Administração Jardins de Infância; 35. Manutenção de Escolas do 1º Ciclo; 36. Serviços de Apoio à Inserção de Jovens na Vida Activa
<u>Recreativas e Culturais</u>	37. Manutenção e Administração de Piscinas; 38. Manutenção e Administração de Estádios; 39. Manutenção e Administração de Pavilhões Gimnodesportivos; 40. Manutenção e Administração de Museus, 41. Manutenção e Administração de Bibliotecas; 42. Manutenção e Administração de Teatros;

Fonte: Produção própria

Desta forma, o nosso modelo de análise (Figura 22) tem como unidade os Governos Locais. Enumeramos um conjunto de 42 actividades (divididas em actividades de regulação e fiscalização, desenvolvimento do concelho, infra-estruturas e serviços básicos, saúde e acção social e actividades recreativas e culturais) que consideramos

relevantes, representativas e decorrentes da legislação que regula a acção dos governos locais em Portugal. Propomo-nos verificar, em cada uma daquelas actividades, quais as asseguradas por soluções *in-house* e quais as externalizadas (quer através de mecanismos de mercado quer através da criação de *networks*). Daqui procuraremos testar a relevância da natureza das actividades na determinação da alternativa adoptada na sua produção, o que constituiu o nosso primeiro objectivo. De seguida, e como segundo objectivo, iremos induzir outras variáveis independentes (complexidade do serviço, situação financeira dos municípios, complexidade da realidade externa e estabilidade política e administrativa), de maneira a podermos testar o peso relativo de cada uma na tomada de decisão.

Figura 22 - Modelo de Análise



Fonte: Produção própria

PRIMEIRO OBJECTIVO

O nosso primeiro objectivo é estabelecer uma relação entre a natureza das actividades desenvolvidas a nível municipal e os mecanismos de governação utilizados. Isto é, verificar se actividades que reúnem determinadas características são sistematicamente asseguradas pelo mesmo mecanismo de governação. Para isso, dividimos as actividades municipais em três grupos aos quais associamos o mecanismo de governação respectivo. Este pressuposto é adaptado de uma investigação realizada por Stein (1993) para fundamentar o seu argumento que os mecanismos de governação utilizados deveriam estar adequados à natureza e as características dos serviços prestados. Assim, e com base na revisão de literatura apresentada anteriormente, podemos agora apresentar um conjunto de três hipóteses (uma por cada mecanismos de governação) que visam testar a relação entre os mecanismos de governação e a natureza das actividades.

Hipótese 1: Actividades de desenvolvimento, distributivas, reguladoras e de fiscalização são asseguradas por mecanismos de hierarquia.

Tabela 32 – Mecanismo de Hierarquia vs. Actividades Municipais (Grupo 1)

Tipo de Mecanismo	Grupo1
<p>Mecanismo de Governação de Hierarquia</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fiscalização e Licenciamento de Actividades Económica; 2. Gestão Urbanística e Ordenamento do Território; 3. Gestão da Mobilidade Urbana; 4. Polícia Municipal; 5. Serviços de Veterinária 6. Serviço de Promoção do Turismo; 7. Gestão e Reabilitação Urbana; 8. Cooperação Externa; 9. Serviço de Bombeiros e Protecção Civil; 10. Manutenção e Administração de Cemitérios; 11. Manutenção e Administração Canil; 12. Manutenção e Administração de Piscinas; 13. Manutenção de Escolas do 1º Ciclo; 14. Manutenção e Administração de Estádios; 15. Manutenção e Administração de Pavilhões Gimnodesportivos 16. Manutenção e Administração de Mercados Abastecedores; 17. Manutenção e Administração de Parques Industriais; 18. Serviço de Salubridade e Higiene Urbana;

Fonte: Produção própria

A nossa primeira hipótese resulta de investigações feitas por Lowi (1964), que identifica as actividades reguladoras e de fiscalização, pelo facto de terem um cariz coercivo para o cidadão como actividades a serem produzidas através de mecanismos de hierarquia. Também nos socorremos da classificação elaborada por Peterson (1981), em que identifica as actividades de desenvolvimento e/ou distributivas como as mais adequadas aos mecanismos hierarquia. Finalmente, segundo Barney (1999), este mecanismo de governação é o mais adequado a actividades intimamente ligadas as tradicionais funções de Estado, adequadas aos Governos Locais. Usando estes critérios identificamos dezoito actividades que cumpriam os requisitos da nossa hipótese (Tabela 32).

Hipótese 2: Actividades que reúnam as características de possibilidade de exclusão e rivalidade no consumo são asseguradas por mecanismos de mercado.

Tabela 33 - Mecanismo de Mercado vs. Actividades Municipais (Grupo 2)

Tipo de Mecanismo	Grupo 2
Mecanismo de Governação por Mercado	1. Serviço de Transportes Colectivos 2. Abastecimento Água; 3. Distribuição de Energia Eléctrica de Baixa Tensão; 4. Segurança de Edifícios; 5. Manutenção de Edifícios; 6. Construção e Reparação de Rede Viária; 7. Recolha de Resíduos Sólidos; 8. Manutenção de Jardins e Parques Públicos 9. Manutenção e Administração Parques de Estacionamento; 10. Manutenção e Administração Parquímetros 11. Manutenção e Administração Cantinas 12. Serviços de Transportes Escolares;

Fonte: Produção própria

Segundo Ostrom e Ostrom (1977), os mecanismos de governação de mercado são mais exequíveis de serem aplicados em situações onde exista possibilidade de exclusão e onde possam ser separadas as unidades governativas e produtivas. A mesma opinião é defendida por Levacic (1991). Brown e Potoski (2003a; 2005) acrescentam ainda que onde o mercado se revele com suficientes produtores (para evitar riscos de oligopólio) e produzindo serviços similares àqueles fornecidos pelos serviços públicos, deve ser considerado como uma alternativa válida aos mecanismos

de hierarquia. Assim, em situações onde haja possibilidade e facilidade em apurar custos unitários, individualizar os consumidores, e onde as actividades relevem semelhanças com outras paralelamente fornecidas pelo mercado, é de esperar uma prevalência de soluções de governação de mercado (McGuinness, 1991). Novamente, identificamos doze actividades que cumpriam os requisitos da nossa hipótese (Tabela 33).

Hipótese 3: Actividades que tenham um cariz redistributivo, de índole social e/ou que necessitem de um elevado investimento inicial são asseguradas por mecanismos de *network*.

Tabela 34 – Mecanismo de *Network* vs. Actividades Municipais (Grupo 3)

Tipo de Mecanismo	Grupo 3
<p>Mecanismo de Governação por <i>Network</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cuidados de Saúde e Assistência Médica; 2. Serviço de Apoio ao Idoso; 3. Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social; 4. Serviço de Habitação Social; 5. Manutenção e Administração Jardins de Infância; 6. Serviços de Apoio à Inserção de Jovens na Vida Activa 7. Manutenção e Administração de Museus, 8. Manutenção e Administração de Bibliotecas; 9. Manutenção e Administração de Teatros; 10. Manutenção e Administração de Infra-estruturas Aeronáuticas; 11. Tratamento de Resíduo Sólidos; 12. Tratamento de Águas Residuais;

Fonte: Produção própria

Novamente, através da investigação de Peterson (1981), as actividades mais adequadas aos mecanismos de governação por *networks* são as actividades de cariz redistributivo, isto é, actividades com custos difusos e benefícios concentrados. O mesmo é defendido para actividades de acção social, que estão a cargo dos Governos Locais (Lamothe, Lamothe, & Feiock, 2007; Brandsen & Pestoff, 2006; Osbourne & McLaughlin, 2004). Também se revelam como os mecanismos mais adequados em situações onde seja necessário fazer grandes investimentos, que necessitam de aproveitar economias de escala de maneira a serem viáveis em termos económicos e financeiros (Julnes & Pindur, 2004; Morgan & Hirilinger, 1991). Assim, identificamos da catorze actividades de maneira a testar a nossa hipótese (Tabela 34).

SEGUNDO OBJECTIVO

O nosso segundo objectivo é estabelecer uma relação entre os mecanismos de governação (hierarquia, mercado e *networks*) e um conjunto de variáveis independentes que poderão explicar a dispersão na escolha do mecanismo de governação utilizado em determinadas actividades. Desta forma, na tabela 35 estão descritas as diferentes variáveis bem como, os indicadores usados para a sua mediação.

Tabela 35 - Mecanismo de Governação vs. Variáveis Independentes

Variável Dependente	Variável Independente			
	Complexidade do Serviço	Complexidade da Realidade Envolvente	Situação Financeira	Estabilidade Política e Administrativa
Mecanismo de Governação: 1. Hierarquia 2. Mercado 3. Network	a) Especificidade do Activo; b) Capacidade de Mensuração.	a) Índice de Desenvolvimento Social b) Rendimento per capita c) Taxa de Crescimento Populacional d) Área Populacional e) Densidade Populacional f) Solo para Uso Industrial g) Solo Uso Urbano	a) Índice de Independência Financeira; b) Endividamento Líquido Municipal	a) Estabilidade Política; b) Estabilidade Administrativa.

Fonte: Produção própria

Com base nas variáveis apresentadas podemos definir mais quatro hipóteses.

Hipótese 4: Actividades com elevada complexidade são menos propícias a serem asseguradas por mecanismos de mercado, sendo preferível sobretudo mecanismos de hierarquia, mas também de *networks*.

Esta hipótese está assente na economia dos custos de transacção e pretende medir a complexidade inerente a prestação de cada serviço municipal. Assim, diz-nos a economia dos custos de transacção que, serviços complexos tendem a ser assegurados por mecanismos de hierarquia, podendo os mais simples serem contratualizados com entidades externas (Coase, 1937; Williamson, 1975; 1996; Nelson, 1997; Ferris & Graddy, 1997). No entanto, existem casos de externalização

de serviços mesmo tratando-se de serviços complexos. Nestas situações, segundo Lamothe, Lamothe e Feiock (2007), o mais provável é tratar-se de uma parceria com uma entidade pública ou do 3º sector. A medição dos custos de transacção será feita através da utilização e operacionalização dos conceitos de especificidade do activo e capacidade de mensuração, conforme o procedimento usado por Brown e Potoski (2004; 2005; 2003a), por Levin e Tadelis (2007), por Feiock, Clingermayer, Shrestha, e Dasse (2007) e Leroux (2007). Ou seja, para cada actividade descrita será solicitada a atribuição de uma classificação (de 1 a 5) para cada um dos conceitos supra-referidos.

Hipótese 5: O aumento de complexidade do ambiente externo propicia a adopção de mecanismos de mercado e *networks* em detrimento de mecanismos de hierarquia.

Esta hipótese pretende introduzir o grau de complexidade do ambiente externo de cada município no processo de decisão do mecanismo de governação. Parte-se do princípio que à medida que o ambiente externo se torna mais complexo, existe um maior número de solicitações dos cidadãos. Por outras palavras, à medida que cresce o grau de desenvolvimento, aumentam as solicitações dos cidadãos, tornando-se menos básicas e generalistas mas mais específicas e individualizadas. À imagem da pirâmide das necessidades de Maslow (1943), se as necessidades mais básicas das populações estão saciadas (por exemplo a segurança, o abastecimento de água e energia, entre outros) haverá a tendência para que as necessidades de índole social, cultural e recreativa sejam satisfeitas ou haverá a preocupação para refinar e melhorar os serviços existentes (em termos de qualidade, eficiência e eficácia). Assim, perante um aumento de complexidade da realidade externa, a governação por hierarquia parece ser inadequada (Weber, 1947; Alexander, 1995; Beetham, 1991; Blau & Meyer, 1971). Em ambiente mais dinâmicos, isto é, com maior complexidade, esperam-se soluções mais flexíveis (Burns & Stalker, 1961), protagonizadas por mecanismos de governação de mercado e/ou *networks*. Para medir este conceito de complexidade, serão usados dados secundários disponibilizados pelas estatísticas nacionais relativos a: Índice de Desenvolvimento Social; Rendimento *per capita*; Taxa de Crescimento Populacional; Densidade Populacional; Solo para Uso Industrial; Solo Urbanizável.

Hipótese 6: Situações financeiras desfavoráveis propiciam a adoção de mecanismos de mercado e *networks* em detrimento de mecanismos de hierarquia.

Esta hipótese, pretende verificar a relação entre uma situação financeira mais desfavorável e a opção dos Governos Locais por soluções de externalização do fornecimento de bens e serviços. Ou seja, tendo reduzida capacidade financeira e a necessidade de promover bens e serviços a reduzidos custos, os municípios usam mecanismos de mercado ou de *networks* na produção de bens e serviços (Brown, Potoski, & Slyke, 2006). Noutras ocasiões, a necessidade de proceder a investimentos de elevada dimensão, poderá condicionar os próprios municípios a agirem em parceria uns com os outros (Julnes & Pindur, 2004; Morgan & Hirilinger, 1991). Os indicadores para medir os conceitos que compõem esta variável (índice de independência financeira e endividamento líquido municipal) serão extraídos dos anuários financeiros dos municípios portugueses elaborado por Carvalho, Fernandes, Camões e Jorge (2005).

Hipótese 7: Elevada estabilidade administrativa e política conduzem a adoção de mecanismos de mercado e *networks* em detrimento de mecanismos de hierarquia.

Como já referimos, a estabilidade administrativa e política⁵² de um governo local pode, na sua medida, condicionar a redução dos custos de transacção. Ou seja, a manutenção durante vários anos, do mesmo executivo⁵³ poderá traduzir-se numa maior confiança e expectativa de cumprimento dos contratos assumidos com entidades externas. Esta estabilidade facilita as relações contratuais e podemos esperar, segundo Feiock, Clingermayer, & Dasse (2003), uma maior apetência pela externalização da prestação de bens e serviços. No entanto, segundo os mesmos autores, esta relação poderá ter uma leitura inversa (aliás como já referimos). Assim, um elevado nível de instabilidade política, poderá potenciar uma maior externalização, na expectativa de que o uso de soluções de mercado ou de parcerias potencie um aumento de qualidade, eficiência e eficácia (Hood, 1998; Frant, 1996;

⁵² A estabilidade é entendida como uma medida de *turnover*.

⁵³ No caso português devido ao forte pendor presidencialista, arriscámo-nos a substituir executivo pela figura do presidente da autarquia.

Clingermayer & Feiock, 1997). Para a medição desta variável será utilizada uma adaptação do procedimento usado por Feiock, Clingermayer, & Dasse (2003). Ou seja, para cada situação (administrativa e política) será solicitada a atribuição de uma classificação (de 1 = menos estabilidade a 5= mais estabilidade) para cada um dos conceitos supra-referidos.

3. O UNIVERSO DO ESTUDO

O nosso objectivo é analisar a utilização dos mecanismos de governação utilizados pelos municípios em Portugal. Como tal, o nosso universo de análise inclui os 278 municípios existentes em Portugal Continental. Excluimos desta análise as regiões autónomas dos Açores e da Madeira porque considerámos que a insularidade e a inexistência de contiguidade territorial poderiam enviesar os nossos dados. Se é verdade que existem casos nos arquipélagos de convivência entre os mecanismos de hierarquia, mercado e *networks*, também não é menos verdade que existe uma elevada precariedade dos mecanismos alternativos à hierarquia do poder público. Ou seja, é a própria condição de insularidade que condiciona a escolha pelo mecanismo de hierarquia em detrimento dos restantes mecanismos e das restantes variáveis.

4.O INQUÉRITO

Como já referimos na introdução, esta investigação é marcada por uma metodologia quantitativa. Como tal utilizámos a técnica de inquérito por questionário de maneira a possibilitar a recolha de dados para o tratamento das hipóteses.

De seguida, passaremos à apresentação do inquérito por questionário bem como à explicação das variáveis recolhidas e do seu uso nas diferentes hipóteses de trabalho. Para evitar sermos demasiado exaustivos apresentamos em abstracto o inquérito e remetemos a sua apresentação na íntegra para o anexo I.

Assim, usamos a listagem das actividades municipais descritas na tabela 31 e, para cada uma, solicitámos o preenchimento de sete dimensões de análise:

1. Que entidade presta actualmente este serviço municipal;
2. Classificação da especificidade do activo;
3. Classificação da dificuldade de mensuração;

4. Quando foi tomada a decisão de fornecer este serviço por esta entidade;
5. Que força política tomou essa decisão;
6. Indicação, se for o caso, da entidade anteriormente responsável pela produção desse serviço municipal;
7. Razões que, se for o caso, conduziram à decisão de mudança na entidade que presta o serviço municipal.

Assim, indagamos junto dos municípios que indicassem, no seu caso, qual a configuração organizacional alternativa escolhida para cada uma das 42 actividades seleccionadas (Tabela 36):

Tabela 36 - Dimensão em Análise: Quem Presta o Serviço

	Configurações Organizacionais alternativas
Actividades Municipais	1. Associação de Municípios 2. Áreas Metropolitanas 3. Concessão de Serviços 4. Contratação de Agentes Privados 5. Empresas Intermunicipais 6. Parceria com Organizações Sem Fins Lucrativos (OSFL) 8. Serviços Municipais 9. Serviços Municipalizados 10. Sociedades Comerciais Municipais 11. Sociedades Comerciais Públicas 12. Sociedades Comerciais Participadas

Fonte: Produção própria

De seguida, tendo por base as mesmas actividades, solicitámos que fosse classificado o nível de especificidade dos activos utilizados em cada caso. Para tal, facultámos uma breve explicação do que é entendido por especificidade do activo: “Refere-se ao nível de especialização dos recursos humanos e dos equipamentos utilizados na prestação de serviços. Assim, deverão ser considerados de elevada especificidade a produção de bens e serviços que:

- Impliquem um elevado custo na sua deslocalização;
- Usem recursos humanos altamente especializados;
- Usem ferramentas especificamente desenhadas para o efeito;” (Tabela 37).

Tabela 37 - Dimensão em Análise: Especificidade do Activo

	Especificidade do Activo				
Actividades Municipais	1 Pouco Especifico	2	3	4	5 Muito Especifico

Fonte: Produção própria

No que diz respeito à dificuldade de mensuração foi usada a mesma metodologia da variável anterior. Como explicação referimos que: “Capacidade e facilidade com que se consegue identificar objectivos, definir metas e avaliar o desempenho do serviço público em causa.” (Tabela 38).

Tabela 38 - Dimensão em Análise: Dificuldade de Mensuração

Actividades Municipais	Dificuldade de Mensuração				
	1 Pouca dificuldade de Mensuração	2	3	4	5 Elevada dificuldade de Mensuração

Fonte: Produção própria

Seguidamente foram recolhidas as informações acerca do horizonte temporal em que foi tomada esta decisão (Tabela 39).

Tabela 39 - Dimensão em Análise: Quando foi tomada a decisão

Actividades Municipais	Horizonte temporal da tomada de decisão		
	Neste mandato	Num mandato anterior	No mandato de outro executivo

Fonte: Produção própria

Também foi recolhida a informação acerca da força política que tomou a decisão da escolha da alternativa actual de produção de bens e serviços públicos (Tabela 40).

Tabela 40 - Dimensão em Análise: Força Política

Actividades Municipais	Força Política							
	Bloco de Esquerda	Partido Comunista Português	Partido Socialista	Coligação de Esquerda	Coligação de Direita	Partido Social Democrata	Centro Democrático e Social	Movimento Independente

Fonte: Produção própria

De seguida foram recolhidas informações sobre os casos onde a opção pela actual configuração organizacional resultou na substituição de uma solução anterior. Assim, foi solicitado assinalar qual o tipo de organização substituída, tendo como alternativas a lista apresentada na tabela 36, bem como fosse assinalada a razão que esteve na base de tal substituição (Tabela 41).

Tabela 41 - Dimensão em Análise: Qual a razão que este na base da substituição

Actividades Municipais	Motivação da tomada de decisão				
	Mau desempenho	Dificuldades de monitorizar as actividades	Consequências indesejadas e não previstas	Aumentar a qualidade do Serviço	Melhorar a eficiência do Serviço

Fonte: Produção própria

De seguida, agora ao nível do município e não das actividades propriamente ditas, foi solicitado aos inquiridos que classificassem, numa escala de 1 a 5, a estabilidade política e administrativa do município. Como explicação disponível indicámos para a dimensão política: “classifique o grau de estabilidade política da câmara municipal município. Para tal tenha em consideração as vezes que o executivo municipal foi substituído por outra força política (independentemente ter concluído o seu mandato)”; e para a dimensão administrativa: “Classifique o grau de estabilidade administrativa do município. Para tal tenha em consideração as vezes que os titulares dos cargos de direcção intermédia são substituídos”.

Tabela 42 - Dimensão em Análise: Estabilidade Política e Administrativa

Actividades Municipais	Estabilidade Política				
	1 Pouco Estável	2	3	4	5 Muito Estável
	Estabilidade Administrativa				
	1 Pouco Estável	2	3	4	5 Muito Estável

Fonte: Produção própria

5.0 PRÉ-TESTE

Como já foi referido, o pré-teste foi realizado entre Março e Abril de 2008 junto de três municípios (um no interior e dois no litoral, nesse caso de diferentes dimensões) e resultou em pequenas alterações ao inquérito final. Assim, foram acrescentados, à listagem das actividades municipais, serviços inerentes à rede social, à distribuição de energia eléctrica, à gestão de equipamentos escolares e à reabilitação urbana.

Foram introduzidos os textos explicativos nas variáveis “especificidade do activo” e “dificuldade de mensuração”. No ponto onde se procura saber a configuração organizacional usada para a produção de serviços municipais, foi substituída a expressão “tipo de arranjo institucional” pela expressão “quem presta o serviço”. Também foi sugerida a separação entre as funções de “abastecimento/recolha” e as de “tratamento”. Desta forma, passamos a ter nas actividades municipais o abastecimento de água separado do tratamento de águas residuais e a recolha de resíduos sólidos separado do respectivo tratamento.

CAPÍTULO IV

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

INTRODUÇÃO

Neste capítulo é nossa intenção apresentar, analisar e discutir os resultados obtidos, de maneira a testar as hipóteses definidas e assim conseguir responder à nossa questão de partida: quais os factores que influenciam a escolha dos mecanismos de governação ao nível dos Governos Locais em Portugal?

Assim, iremos proceder sequencialmente à apresentação dos resultados conforme os objectivos de trabalho enumerados no capítulo anterior:

Tabela 43 - Objectivos Vs. Hipóteses de Trabalho

Objectivos de Trabalho	Hipóteses definidas
Mecanismo de Governação Vs. Natureza das Actividades	Hipótese: 1 Hipótese: 2 Hipótese: 3
Mecanismo de Governação Vs. Conjunto Variáveis Independentes	Hipótese: 4 Hipótese: 5 Hipótese: 6 Hipótese: 7

Fonte: Produção própria

Para a operacionalização das hipóteses utilizamos ferramentas de estatística descritiva e inferência estatística e modelos econométricos. Assim, as Hipóteses 1 a 3 serão testadas com base em ferramentas de estatística descritiva (média, desvio-padrão, máximos e mínimos). Também iremos recorrer à construção de rankings para a operacionalização das hipóteses. A Hipótese 4 seguirá a mesma metodologia com um tratamento complementar através da realização de testes chi-quadrado. As hipóteses 4 a 7 serão todas testadas por via de modelos de regressão multinomial logísticos.

1. CARACTERIZAÇÃO DAS RESPOSTAS

A consulta aos Governos Locais de Portugal decorreu durante o período compreendido entre Abril e Outubro de 2008, período em que foi enviado o inquérito electrónico para o e-mail dos municípios⁵⁴. Foram recolhidos 104 inquéritos, o que perfaz um total de 37,4%. No entanto, 3 inquéritos não foram validados, tendo recaído a análise sobre 101 municípios, portanto 36,33% da população.

Figura 23 – Distribuição de Resultados



Fonte: Produção própria

Como podemos verificar na Figura 23, as respostas encontram-se dispersas pelo território nacional, assegurando-se assim a representatividade equilibrada de todos os

⁵⁴ Usamos, por ordem de preferência, o e-mail do presidente da câmara municipal, do gabinete de apoio à presidência e, por último, o e-mail geral do município.

distritos. Foi registado um valor médio de cinco respostas por distrito. Guarda e Viana do Castelo registaram o valor mais baixo, enquanto Bragança registou o valor mais elevado com dez respostas.

Tabela 44 - Respostas por cargos desempenhados

Cargo	Frequência	Percentagem	
		Relativa	Acumulada
Presidente	10	9,90%	9,90%
Vereador	9	8,91%	18,81%
Director Municipal	2	1,98%	20,79%
Directo de Departamento	8	7,92%	28,71%
Apoio à Presidência	27	26,73%	55,45%
Chefe de Gabinete	5	4,95%	60,40%
Técnico Superior	23	22,77%	83,17%
Chefe de Divisão	11	10,89%	94,06%
Chefe de Secção	2	1,98%	96,04%
Outra	4	3,96%	100,00%
Total	101	100,00%	

Fonte: Produção própria

Na tabela 44 é apresentada a distribuição das respostas por cargos desempenhados na autarquia. Das respostas recebidas, metade é proveniente de serviços de apoio à presidência ou de técnicos superiores, sendo que 18,81% dos inquéritos foram preenchidos por elementos do executivo autárquico.

Tabela 45 - Respostas por Habilitação Literária

Nível de Formação	Frequência	Percentagem	
		Relativa	Acumulada
Ensino Secundário	1	0,99%	0,99%
12º Ano	5	4,95%	5,94%
Licenciatura	56	55,45%	61,39%
Pós-Graduação	24	23,76%	85,15%
Mestrado	12	11,88%	97,03%
Doutoramento	1	0,99%	98,02%
Outras	2	1,98%	100,00%
Total	101	100,00%	

Fonte: Produção própria

Na tabela 45, temos descrito o nível de habilitações literárias das pessoas que procederam ao preenchimento dos inquéritos. Assim, verificamos que a esmagadora maioria dos indivíduos são possuidores de graus de ensino superior. A maioria é possuidora do grau de licenciatura.

Tabela 46 - Respostas por área de conhecimento

Cargo	Frequência	Porcentagem	
		Relativa	Acumulada
Gestão	16	16,33%	16,33%
Economia	11	11,22%	27,55%
Administração Pública	15	15,31%	42,86%
Arquitetura	3	3,06%	45,92%
Engenharia	6	6,12%	52,04%
Direito	7	7,14%	59,18%
Contabilidade	4	4,08%	63,27%
Outras	36	36,73%	100,00%
Total	98	100,00%	

Fonte: Produção própria

Da tabela 46 verificamos uma preponderância de três grandes áreas: Gestão, Economia e Administração Pública, na formação académica dos indivíduos que responderam ao inquérito.

2.MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO E A NATUREZA DAS ACTIVIDADES

Relembramos que o nosso primeiro objectivo visa testar a relação entre os mecanismos de governação e a natureza das actividades desenvolvidas. Isto é, seguindo a investigação realizada por Stein (1993), procuramos estabelecer uma relação de causalidade entre as actividades confiadas aos Governos Locais e as respectivas formas alternativas escolhidas por eles para coordenar e controlar os serviços. Assim, é nosso argumento que as actividades municipais reúnem um conjunto intrínseco de características que permite a sua associação em três grandes grupos relativamente homogéneos associados com o tipo de mecanismo de governação (hierarquia, mercado e *networks*).

2.1.ESTATÍSTICA DESCRITIVA

Assim, são incluídas quatro tabelas onde são apresentados os resultados, em percentagem, por mecanismo de governação adoptado para cada uma das 42 actividades seleccionadas. Primeiro são apresentados os resultados globais (tabela

47), para, de seguida, tratar cada uma das três hipóteses definidas para o nosso primeiro objectivo (tabelas 48, 49 e 50).

Tabela 47 - Mecanismos de Governação por Actividades Municipais

Natureza das Actividades	Descrição das Actividades	Mecanismo de Governação		
		Hierarquia	Mercado	Network
<u>Actividades Reguladoras e Fiscalizadoras</u>	Fiscalização e Licenciamento de Actividades Económica	96,55%	1,15%	2,30%
	Gestão Urbanística e Ordenamento do Território;	96,94%	2,04%	1,02%
	Gestão da Mobilidade Urbana;	97,56%	1,22%	1,22%
	Polícia Municipal;	94,12%	0,00%	5,88%
	Serviços de Veterinária;	91,86%	5,81%	2,33%
<u>Actividades de Desenvolvimento do Concelho</u>	Serviço de Promoção do Turismo;	92,39%	1,09%	6,52%
	Gestão e Reabilitação Urbana;	95,89%	0,00%	4,11%
	Cooperação Externa;	92,86%	0,00%	7,14%
	Manutenção e Administração de Infra-estruturas Aeronáuticas;	75,00%	16,67%	8,33%
	Manutenção e Administração de Mercados Abastecedores;	82,35%	2,94%	14,71%
	Manutenção e Administração de Parques Industriais	88,64%	9,09%	2,27%
<u>Infra-estruturas e Serviços Básicos</u>	Segurança de Edifícios;	65,67%	34,33%	0,00%
	Manutenção de Edifícios;	84,51%	15,49%	0,00%
	Distribuição de Energia Eléctrica de Baixa Tensão;	6,52%	69,57%	23,19%
	Construção e Reparação de Rede Viária;	65,88%	34,12%	0,00%
	Serviço de Transportes Colectivos;	40,43%	57,45%	2,13%
	Recolha de Resíduos Sólidos;	48,91%	23,91%	27,17%
	Tratamento de Resíduos Sólidos;	11,11%	21,11%	67,78%
	Abastecimento Água;	71,58%	12,63%	15,79%
	Tratamento de Águas Residuais;	49,11%	18,82%	31,76%
	Serviço de Bombeiros e Protecção Civil	53,57%	1,79%	44,64%
	Manutenção e Administração de Cemitérios	97,75%	2,25%	0,00%
	Manutenção e Administração Parques de Estacionamento;	82,46%	17,45%	0,00%
	Manutenção e Administração Parquímetros	71,43%	28,57%	0,00%
	Manutenção e Administração Cantinas	72,50%	20,00%	7,50%
	Manutenção e Administração Canil;	71,19%	1,69%	27,12%
Manutenção de Jardins e Parques Públicos	84,78%	13,04%	2,17%	
<u>Saúde e Acção Social</u>	Cuidados de Saúde e Assistência Médica;	22,86%	37,14%	40,00%
	Serviço de Apoio ao Idoso;	55,88%	4,41%	39,71%
	Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social;	72,15%	0,00%	27,85%
	Serviço de Salubridade e Higiene Urbana;	87,34%	7,59%	5,06%
	Serviço de Habitação Social;	94,20%	0,00%	5,80%
	Serviços de Transportes Escolares;	65,17%	31,46%	3,37%
	Manutenção e Administração Jardins de Infância;	93,24%	1,35%	5,41%
	Manutenção de Escolas do 1º Ciclo;	96,34%	2,44%	1,22%
Serviços de Apoio à Inserção de Jovens na Vida Activa	78,26%	6,52%	15,22%	
<u>Recreativas e Culturais</u>	Manutenção e Administração de Piscinas;	93,26%	2,25%	4,49%
	Manutenção e Administração de Estádios;	83,87%	6,45%	9,68%
	Manutenção e Administração de Pavilhões Gimnodesportivos;	92,31%	1,28%	6,41%
	Manutenção e Administração de Museus,	98,25%	0,00%	1,75%
	Manutenção e Administração de Bibliotecas;	100%	0,00%	0,00%
Manutenção e Administração de Teatros;	96,36%	1,82%	1,82%	

Fonte: Produção própria

Portanto, para trabalhar as três hipóteses inerentes ao nosso primeiro objectivo, vamos comparar a média, desvio padrão, valores máximos e mínimos dos três grupos de actividades municipais, previamente identificadas. Assim, e para testar a nossa primeira hipótese, esperamos verificar que, no grupo composto por actividades de desenvolvimento, distributivas, reguladoras e de fiscalização, a média dos mecanismos de governação por hierarquia seja muito superior às restantes. Na nossa segunda hipótese, esperamos verificar que, no grupo composto por actividades que reúnam as características de possibilidade de exclusão e rivalidade no consumo, a média dos mecanismos de governação por mercado seja superior às restantes. Finalmente, na nossa terceira hipótese, esperamos verificar que, no grupo composto por actividades que tenham um cariz redistributivo, de índole social e/ou que necessitem de um elevado investimento inicial, a média dos mecanismos de governação por *networks* seja superior às restantes.

Relembramos que as actividades municipais identificadas nas hipóteses acima referidas, já foram separadas por grupos usando como critério as características intrínsecas à natureza de cada actividade (conforme as tabelas 32 a 34), que relembrámos na tabela 48:

Tabela 48 - Grupos de Actividades Municipais

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
1. Fiscalização e Licenciamento de Actividades Económica;	1. Serviço de Transportes Colectivos	1. Cuidados de Saúde e Assistência Médica;
2. Gestão Urbanística e Ordenamento do Território;	2. Abastecimento de Água;	2. Serviço de Apoio ao Idoso;
3. Gestão da Mobilidade Urbana;	3. Distribuição de Energia Eléctrica de Baixa tensão;	3. Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social;
4. Polícia Municipal;	4. Segurança de Edifícios;	4. Serviço de Habitação Social;
5. Serviços de Veterinária;	5. Manutenção de Edifícios;	5. Manutenção e Administração Jardins de Infância;
6. Serviço de Promoção do Turismo;	6. Construção e Reparação de Rede Viária;	6. Serviços de Apoio à Inserção de Jovens na Vida Activa
7. Gestão e Reabilitação Urbana;	7. Recolha de Resíduos Sólidos;	7. Manutenção e Administração de Museus,
8. Cooperação Externa;	8. Manutenção de Jardins e Parques Públicos	8. Manutenção e Administração de Bibliotecas;
9. Serviço de Bombeiros e Protecção Civil;	9. Manutenção e Administração Parques de Estacionamento;	9. Manutenção e Administração de Teatros;
10. Manutenção e Administração de Cemitérios;	10. Manutenção e Administração Parquímetros	10. Manutenção e Administração de Infra-estruturas Aeronáuticas;
11. Manutenção e Administração Canil;	11. Manutenção e Administração Cantinas	11. Tratamento de Resíduos Sólidos;
12. Manutenção e Administração de Piscinas;	12. Serviços de Transportes Escolares;	12. Tratamento de Águas Residuais;
13. Manutenção de Escolas do 1º Ciclo;		
14. Manutenção e Administração de Estádios;		
15. Manutenção e Administração de Pavilhões Gimnodesportivos		
16. Manutenção e Administração de Mercados Abastecedores;		
17. Manutenção e Administração de Parques Industriais;		
18. Serviço de Salubridade e Higiene Urbana;		

Fonte: Produção própria

2.1.1. VALORES AGREGADOS POR GRUPOS

A metodologia usada nesta fase resume-se à apresentação, comparação e análise dos resultados obtidos e dos comportamentos assumidos, em cada grupo de actividades municipais, por cada um dos mecanismos de governação (hierarquia, mercado e *networks*).

Assim, relativamente ao uso dos mecanismos de hierarquia, pelos três grupos de actividades municipais temos:

Tabela 49 - Mecanismos de Hierarquia

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Média	89,15%	63,35%	70,56%
Desvio Padrão	11,13%	22,29%	30,04%
Mínimo	53,57%	6,52%	11,11%
Máximo	97,75%	84,78%	100%

Fonte: Produção própria

A primeira conclusão que podemos tirar à luz destes resultados, é o facto do mecanismo de hierarquia ser sempre o mecanismo de governação maioritário em qualquer dos três grupos de actividades municipais. A explicação reside na cultura política dos Governos Locais, em que o município, também devido ao forte pendor presidencialista, é tradicionalmente visto como o responsável pela produção de bens e serviços públicos. Durante anos, os municípios levaram a cabo as suas competências de forma isolada, não contratualizando nem colaborando com ninguém, independentemente da sua forma jurídica (público, privado ou sem fins lucrativos). É também relevante relembrar o facto, exposto no capítulo anterior, dos Governos Locais terem sido, na vigência do Estado Novo, meras extensões do poder local. Trata-se de um facto relevante que pressupõem uma apetência quase inata para a adopção de soluções hierárquicas. Pressionado pelas necessidades colectivas das populações bem como pela gestão política do seu mandato, o decisor municipal optou reiteradamente pela opção dos serviços municipais. Além disso, conforme já referimos quando tratámos as formas alternativas para a produção de bens e serviços públicos a nível local, só em meados da década de 1980, é que a opção de recorrer ao mercado se constituiu como uma alternativa viável. No caso das parcerias inter-organizacionais, a sua assumpção como forma de governação é ainda mais recente.

No entanto, apesar da supremacia do mecanismo de hierarquia, é importante destacar que a sua preponderância é maior no Grupo 1 do que nos outros. De facto, se compararmos as médias e os valores mínimos verificamos que os mecanismos de hierarquia estão mais presentes nas actividades do Grupo 1, apresentando os valores mais baixos no Grupo 2. Comparativamente com este último, os resultados do Grupo 3 parecem evidenciar maior peso dos mecanismos de hierarquia, mas aquém dos registados no Grupo 1. A análise ao desvio padrão permite verificar uma maior consistência no uso de mecanismos de hierarquia nas actividades do Grupo 1. Nos restantes grupos, os valores do desvio padrão apontam para um maior equilíbrio, entre os restantes mecanismos de governação. Assim, estes dados parecem indiciar a confirmação da nossa hipótese inicial de que as actividades municipais de desenvolvimento, distributivas, reguladoras e de fiscalização são asseguradas por mecanismos de hierarquia.

No que diz respeito ao mecanismo de mercado, o seu comportamento pelos três grupos de actividades municipais, estrutura-se, segundo os nossos resultados, da seguinte forma:

Tabela 50 - Mecanismos de Mercado

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Média	2,73%	29,84%	8,99%
Desvio Padrão	2,68%	17,71%	11,89%
Mínimo	0,00%	12,62%	0,00%
Máximo	9,09%	69,57%	37,14%

Fonte: Produção própria

Analisando os resultados obtidos para os mecanismos de governação de mercado, verifica-se, como já adiantamos, que não é o mecanismo maioritariamente usado em qualquer um dos três grupos. No entanto, verificámos que quer a média (29,84%), quer o valor máximo (69,57%) são obtidos nas actividades municipais que constituem o Grupo 2. A análise ao desvio padrão indica que a opção pelo mecanismo de mercado é mais consistente no Grupo 2, quando comparado com os restantes. Desta forma, os resultados levam-nos a concluir que se confirma a nossa segunda hipótese que associava actividades com características de possibilidade de exclusão e rivalidade no consumo serem asseguradas por mecanismos de mercado. É importante destacar o facto de se poder identificar um movimento no sentido da

adopção de mecanismos de mercado. Convém não esquecer que, na sua origem, praticamente todos os bens e serviços assegurados pelo município adoptaram a forma de serviços municipais. Poucos foram aqueles disponibilizados aos cidadãos usando, desde logo, mecanismos de mercado ou por *networks*. Daí ser importante destacar que, apesar dos mecanismos de mercado representarem em média apenas 29,84%, existe um movimento claro, nas actividades do Grupo 2, para a adopção de mecanismos de mercado, conforme previsto na Hipótese 2.

Finalmente, resta apresentar os resultados para o mecanismo de *networks* pelos diferentes grupos de actividades municipais.

Tabela 51- Mecanismo do *Networks*

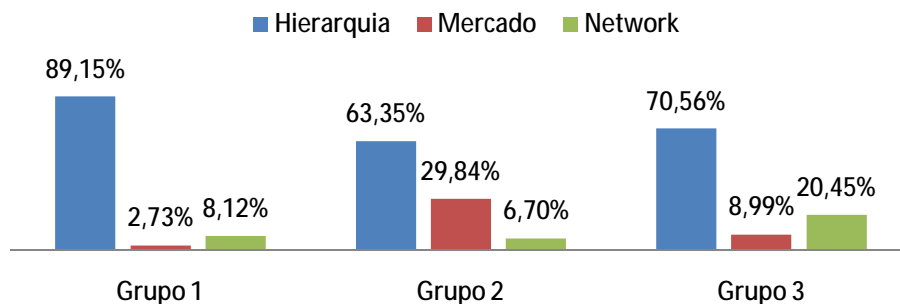
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
Média	8,12%	6,70%	20,45%
Desvio Padrão	11,12%	9,89%	21,12%
Mínimo	0,00%	0,00%	0,00%
Máximo	44,64%	27,17%	67,78%

Fonte: Produção própria

No que diz respeito aos mecanismos de governação por *networks* (tabela 51), constatamos novamente que não se trata de um mecanismo adoptado maioritariamente por qualquer um dos três grupos (consequência óbvia dos mecanismos de governação serem mutuamente exclusivos e do mecanismo de hierarquia ser sempre maioritário). Mas novamente, se analisarmos as médias (20,45%) e os valores máximos (67,78%), estes parecem indicar uma maior apetência na escolha deste mecanismo de governação para as actividades que compõem o Grupo 3. O valor do desvio padrão mostra-nos uma inconsistência no uso deste mecanismo de governação. Em todos os grupos definidos, mesmo no Grupo 3 (aquele onde apresenta uma média mais elevada), o valor do desvio padrão indica uma elevada variabilidade na sua adopção face aos restantes mecanismos de governação. Este dado deverá ser interpretado como um indicador de falta de homogeneidade do grupo em relação aos mecanismos de governação escolhidos. No entanto, importa destacar que os resultados globais indiciam uma maior tendência das actividades do Grupo 3 para a adopção de mecanismos de *network* em comparação com os restantes, confirmando a nossa terceira hipótese. Também aqui convém fazer a mesma chamada de atenção feita nos mecanismos de mercado. Isto é,

tal como referimos anteriormente, apesar de se verificar uma maior preponderância de soluções hierarquia, também no Grupo 3 é possível apreciar, embora de forma mais discreta, um movimento de progressiva adopção de mecanismos de *network* como havíamos previsto na terceira hipótese.

Figura 24 - Mecanismos de Governação por Grupos



Fonte: Produção própria

Na figura 24 está graficamente apresentada a representatividade dos mecanismos de governação alternativos pelos diferentes grupos de actividades municipais. Assim, e perante os resultados globais anteriormente apresentados e pela visualização da figura 24, concluímos que a natureza das actividades municipais influencia, em certa medida, os mecanismos de governação escolhidos, verificando-se as três hipóteses definidas para testar esta relação:

Hipótese 1: Perante os resultados obtidos, somos levados a concluir que se verifica a nossa primeira hipótese. Apesar de serem maioritários em todos os grupos de actividades municipais o mecanismo de hierarquia, revela-se mais dominador e consistente, à imagem dos que tínhamos previsto, no Grupo 1 das actividades municipais, isto é, actividades de desenvolvimento, distributivas, reguladoras e de fiscalização são asseguradas esmagadoramente por mecanismos de hierarquia.

Hipótese 2: Neste caso, os resultados obtidos permitem concluir que existe um movimento de progressiva adopção de soluções de mercado. Como tínhamos previsto, é no Grupo 2 de actividades municipais que se verificam os maiores níveis de uso de mecanismos de mercado face aos restantes (sobretudo de hierarquia). Portanto, podemos concluir que, actividades que reúnam as características de possibilidade de exclusão e rivalidade no consumo são, cada vez mais, asseguradas por mecanismos de mercado, verificando a nossa segunda hipótese.

Hipótese 3: Em virtude dos resultados, também aqui podemos argumentar que existe um movimento, nas actividades que compõem o Grupo 3, de progressiva adopção de

soluções de *network*, confirmando a nossa hipótese. É importante expressar algumas reservas, uma vez que detectamos algumas inconsistências no uso do mecanismo de governação previsto. No entanto, face aos resultados globais podemos argumentar que actividades que tenham um cariz redistributivo, de índole social e/ou que necessitem de um elevado investimento inicial são tendencialmente asseguradas por mecanismos de *network*.

2.1.2. VALORES DESAGREGADOS POR GRUPOS

Uma vez analisados os valores agregados, passamos agora para uma diferente secção, onde apresentamos e analisamos os resultados de cada grupo detalhados ao nível das actividades municipais. Começamos então esta secção com a análise do uso de mecanismos de governação nas actividades municipais do Grupo 1, isto é, actividades de desenvolvimento, distributivas, reguladoras e de fiscalização, esperando verificar uma supremacia das soluções de hierarquia.

Tabela 52 - H1: Actividades do Grupo 1

Descrição das Actividades	Mecanismo de Governação		
	Hierarquia	Mercado	Network
Fiscalização e Licenciamento de Actividades Económica	96,55%	1,15%	2,30%
Gestão Urbanística e Ordenamento do Território	96,94%	2,04%	1,02%
Gestão da Mobilidade Urbana	97,56%	1,22%	1,22%
Polícia Municipal	94,12%	0,00%	5,88%
Serviços de Veterinária	91,86%	5,81%	2,33%
Serviço de Promoção do Turismo	92,39%	1,09%	6,52%
Gestão e Reabilitação Urbana	95,89%	0,00%	4,11%
Cooperação Externa	92,86%	0,00%	7,14%
Serviço de Bombeiros e Protecção Civil	53,57%	1,79%	44,64%
Manutenção e Administração de Cemitérios	97,75%	2,25%	0,00%
Manutenção e Administração Canil	71,19%	1,69%	27,12%
Manutenção e Administração de Piscinas	93,26%	2,25%	4,49%
Manutenção de Escolas do 1º Ciclo	96,34%	2,44%	1,22%
Manutenção e Administração de Estádios	83,87%	6,45%	9,68%
Manutenção e Administração de Pavilhões Gimnodesportivos	92,31%	1,28%	6,41%
Manutenção e Administração de Mercados Abastecedores	82,35%	2,94%	14,71%
Manutenção e Administração de Parques Industriais	88,64%	9,09%	2,27%
Serviço de Salubridade e Higiene Urbana	87,34%	7,59%	5,06%
MÉDIA	89,15%	2,73%	8,12%

Fonte: Produção própria

Como podemos verificar, os resultados obtidos com o nosso primeiro grupo de actividades parecem indiciar a confirmação da nossa hipótese. Neste caso, se usarmos a média dos mecanismos de governação escolhidos como critério, vemos

que, salvo duas excepções, o mecanismo de hierarquia é o dominante com uma média de 89,15%. No caso do Serviço de Bombeiros e Protecção Civil verificamos que os mecanismos de *network* surgem como uma alternativa frequentemente utilizada, com 44,64%. Podemos tentar explicar este facto com a organização do sistema de protecção civil em Portugal. O serviço de bombeiros é proporcionado, em alguns casos, no seio do município, por bombeiros sapadores. Isto é, um serviço equiparado a um serviço municipal, dependendo directamente do presidente da Câmara Municipal. No entanto, no caso português, existe uma enorme tradição com o voluntariado nesta área. Assim, em muitas ocasiões, os municípios optam por criar parcerias com bombeiros voluntários. Outro factor que pode explicar o valor registado de 44,64% de soluções de *networks* reside na componente da protecção civil. Para além do serviço de protecção civil do município existe também a Comissão Municipal de Protecção Civil, onde o município pode desencadear, na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe, as acções de protecção civil de prevenção, socorro, assistência e reabilitação adequadas. Ora esta comissão é composta pelo presidente da Câmara, em colaboração com um elemento do comando do corpo de bombeiros, um elemento da força de segurança, o director do centro de saúde, a autoridade de saúde do município, um representante dos serviços de segurança social e solidariedade, e, por fim, representantes de outras entidades e serviços existentes no município, cujas actividades e áreas funcionais possam contribuir para as acções de protecção civil. Perante estes factores, parece-nos explicado e entendível a elevada taxa de soluções de *networks* nesta actividade municipal.

Outro caso que apresenta resultados fora do padrão esperado é a actividade de manutenção e administração do canil. Aqui, o resultado de 27,12% de *networks* pode ser explicado pela existência e pelo florescimento de diversas organizações de protecção de animais. Muitas destas associações sem fins lucrativos têm instalações próprias de recolha e acolhimento de animais. Desta forma, e aproveitando este facto, muitos municípios preferem estabelecer parcerias com estas entidades, evitando assim o ónus da construção do equipamento municipal bem como da contratação do pessoal devidamente habilitado. Noutros casos, os municípios que já detinham as instalações decidem entregar a sua administração e funcionamento a estas associações especializadas.

De seguida, testamos a nossa segunda hipótese, isolando as actividades do Grupo 2, isto é, actividades municipais com características de possibilidade de exclusão e rivalidade esperando encontrar uma elevada taxa de soluções de mecanismos de governação de mercado.

Tabela 53 - H2: Actividades do Grupo 2

Descrição das Actividades	Mecanismo de Governação		
	Hierarquia	Mercado	Networks
Serviço de Transportes Colectivos	40,43%	57,45%	2,13%
Abastecimento de Água	71,58%	12,63%	15,79%
Distribuição de Energia Eléctrica de Baixa Tensão	6,52%	69,57%	23,91%
Segurança de Edifícios	65,67%	34,33%	0,00%
Manutenção de Edifícios	84,51%	15,49%	0,00%
Construção e Reparação de Rede Viária	65,88%	34,12%	0,00%
Recolha de Resíduos Sólidos	48,91%	23,91%	27,17%
Manutenção de Jardins e Parques Públicos	84,78%	13,04%	2,17%
Manutenção e Administração Parques de Estacionamento	82,46%	17,54%	0,00%
Manutenção e Administração Parquímetros	71,43%	28,57%	0,00%
Manutenção e Administração Cantinas	72,50%	20,00%	7,50%
Serviços de Transportes Escolares	65,17%	31,46%	3,37%
MÉDIA	63,35%	29,84%	6,70%

Fonte: Produção própria

Conforme se pode verificar pelos resultados da tabela 53, os resultados obtidos demonstram, de facto, um aumento considerável de casos em que as actividades municipais são asseguradas por mecanismos de mercado (29,84%), quando comparados com os demais grupos de actividades municipais. Não há nenhum caso, entre estas actividades municipais, onde o mecanismo de mercado registe uma frequência inferior aos 10%. Conforme já referimos, a hierarquia continua a ser, em média, o mecanismo de governação mais usado, no entanto, é neste grupo de actividades municipais que se verifica o valor médio mais baixo (63,35%). Portanto, podemos afirmar que, perante estes valores desagregados, existe um movimento inerente à adopção de alternativas às soluções de hierarquia assentes primordialmente, neste grupo de actividades, em soluções de mercado. Assim, face aos valores agregados, somos da opinião que estamos perante o grupo de actividades municipais que mais propiciam o uso de mecanismos de mercado em alternativa ao

mecanismo hierárquico. Isto porque reúnem características de bens privados e porque o mercado apresenta soluções viáveis ao decisor quando, comparadas com os serviços municipais.

Da leitura e interpretação dos resultados verificamos que, em duas ocasiões, o mecanismo de governação de mercado, é o mecanismo mais usado: Distribuição de Energia Eléctrica de Baixa Tensão (69,57%) e Serviços de Transporte Colectivos (57,40%). No primeiro caso, “Distribuição de Energia Eléctrica de Baixa Tensão” há uma clara opção pela externalização (93,48% dos casos), havendo depois uma divisão entre as soluções de mercado e de *networks*. Os Governos Locais têm assumido recentemente a responsabilidade pela realização de investimentos em centros produtores de energia, aproveitando o seu potencial hidroeléctrico. Em determinadas ocasiões (23,91% dos casos no nosso estudo), os Governos Locais, optam por estabelecer parcerias entre si ou com agentes de mercado, de maneira a obter esse objectivo. No entanto, conforme sugerem os nossos resultados (69,57% dos casos) na maioria dos casos, os Governos Locais optam pela contratualização a terceiros no que respeita a esta actividade. Já no caso dos “Serviços de Transportes Colectivos” verifica-se uma dicotomia entre as soluções internas e a opção pela externalização usando mecanismos de mercado, uma vez que a hierarquia é a principal alternativa às soluções de mercado, com 40,43% dos casos. Há uma longa tradição, em Portugal, do uso de agentes privados para os transportes colectivos. O florescimento económico desta actividade foi posteriormente aproveitados pelos municípios, de maneira a garantir as ligações entre localidades dos concelhos e inclusive nos próprios circuitos urbanos.

Como já mencionamos para o caso da “Distribuição de Energia Eléctrica de Baixa Tensão”, também no caso das actividades de “Abastecimento de Água” e “Recolha de Resíduos Sólidos” se verifica uma dispersão de resultados entre os diferentes mecanismos de governação. No caso do “Abastecimento de Água” a externalização surge como alternativa à solução interna em quase 30% dos casos, sem que haja uma superiorização das soluções de mercado às de *networks* ou vice-versa. A gestão da água tem sido alvo de diversos estudos em Portugal onde se tem avaliado as diferentes formas de prestação deste serviço público. Existem assim, cada vez mais alternativas viáveis aos serviços municipais, onde destacamos: as concessões a

privados na exploração do mercado das águas; a criação de estruturas supra municipais bem como a concessão a entidades sem fins lucrativos, existindo inclusive casos de concessão a associações de moradores.

Na “Recolha de Resíduos Sólidos” a externalização é opção em 51,08% dos casos. No entanto, a dispersão entre soluções de mercado e *networks* (com 23,91% e 27,17% respectivamente) faz com que as soluções de hierarquia sejam as mais utilizadas com 48,91% dos casos. Nos últimos anos assistimos à proliferação de empresas privadas neste sector o que explica estes resultados. São vários os exemplos de contratualização entre os municípios e agentes privados de Norte a Sul do país. No entanto, paralelamente, os municípios também enveredaram esforços no sentido de se associarem e encontrarem uma solução conjunta⁵⁵ para o problema da recolha dos resíduos sólidos. Esta acção conjunta dos Governos Locais poderá ser a explicação para os 27,71% de respostas relativas ao uso de mecanismos de governação de *networks*.

Tratamos agora das actividades do Grupo 3, ou seja, actividades de cariz redistributivo, de índole social e/ou que necessitem de um elevado investimento. Na nossa hipótese n.º3 definimos estas actividades como sendo aquelas mais susceptíveis de serem asseguradas por soluções de *networks*.

Na tabela 54, verificamos que, novamente, o mecanismo de hierarquia é maioritário. Destacamos também o facto dos mecanismos de *networks* registarem a sua maior média com 20,45% dos casos, mostrando que, apesar da forte preponderância das soluções de hierarquia, há uma certa tendência para o uso de mecanismos de *networks* neste grupo de actividades. Das actividades definidas na nossa terceira hipótese como susceptíveis de usar mecanismos de *networks*, verificamos inconsistências, uma vez que em algumas actividades esses mecanismos são usados de forma bastante residual ou mesmo, em situações mais extremas, não são de todo utilizadas. Alias a análise do quadro 54 confirma a de falta de homogeneidade revelada pela variação verificada no desvio padrão do Grupo 3.

⁵⁵ Solução que assumiu diferentes formas, desde a criação de empresas de âmbito intermunicipal à criação de associações de municípios bem como a constituição de sociedades comerciais detidas inteiramente pelos municípios.

Tabela 54 - H3: Actividades do Grupo 3

Descrição das Actividades	Mecanismo de Governação		
	Hierarquia	Mercado	Networks
Tratamento de Resíduos Sólidos	11,11%	21,11%	67,78%
Tratamento de Águas Residuais	49,41%	18,82%	31,76%
Cuidados de Saúde e Assistência Médica	22,86%	37,14%	40,00%
Serviço de Apoio ao Idoso	55,88%	4,41%	39,71%
Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social	72,15%	0,00%	27,85%
Serviço de Habitação Social	94,20%	0,00%	5,80%
Manutenção e Administração Jardins de Infância	93,24%	1,35%	5,41%
Serviços de Apoio à Inserção de Jovens na Vida Activa	78,26%	6,52%	15,22%
Manutenção e Administração de Museus	98,25%	0,00%	1,75%
Manutenção e Administração de Bibliotecas	100,00%	0,00%	0,00%
Manutenção e Administração de Teatros	96,36%	1,82%	1,82%
Manutenção e Administração de Infra-estruturas Aeronáutica	75,00%	16,67%	8,33%
MÉDIA	<u>70,56%</u>	<u>8,99%</u>	<u>20,45%</u>

Fonte: Produção própria

Portanto, em seis actividades verificamos que existe um uso dos mecanismos de *networks* como verdadeira alternativa aos mecanismos de hierarquia: “Tratamento de Resíduos Sólidos”; “Tratamento de Águas Residuais”; “Serviço de Apoio ao Idoso”; “Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social”; “Cuidados de Saúde e Assistência Médica” e “Serviços de Apoio à Inserção de Jovens na Vida Activa”. Nos dois primeiros casos, os resultados exprimem a acção conjunta das autarquias locais na construção de aterros sanitários e na construção de infra-estruturas de tratamento de águas residuais. Estes são equipamentos e infra-estruturas que, por si, possibilitam o aproveitamento de economias de escala funcionando como incentivo à acção concertada de vários agentes. Nos outros casos, a importância crescente das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) aliado à acção ancestral das Misericórdias em Portugal explicam os resultados obtidos.

Mas, como já referimos, existe um conjunto de actividades cujo recurso os mecanismos de *networks* é residual, senão inexistente. São os casos do “Serviço de Habitação Social”; “Manutenção e Administração de Museus”; “Manutenção e Administração de Bibliotecas”; “Manutenção e Administração de Teatros”; “Manutenção e Administração de Infra-estruturas Aeronáutica”. Tínhamos a convicção que os equipamentos índole cultural seriam mais susceptíveis de serem geridos em parceria com outras entidades socioculturais. Também da nossa revisão

de literatura provinha a expectativa que as restantes actividades indicadas, por terem um cariz redistributivo ou serem de índole social, seriam asseguradas por soluções de *networks*. No entanto, os nossos resultados indicam que os municípios agem, mesmo nestes casos, de forma bastante individualizada e isolada de outros municípios e da sociedade civil. Verifica-se novamente o peso e a tradição da gestão directa e individualizada dos municípios. A construção e exploração destes equipamentos de forma conjunta sofre resistências por parte das autarquias locais, habituadas a gerir em prol da população do seu concelho, independentemente dos equipamentos vizinhos já existentes.

Analisadas as actividades municipais por grupos, confirmamos as conclusões obtidas na análise dos valores globais e agregados. De facto, não há dúvidas que perante actividades de desenvolvimento, distributivas, reguladoras e de fiscalização são utilizados mecanismos de hierárquica (H1). Também mostramos que, apesar do uso maioritário de mecanismos de hierarquia, se consegue identificar alguma aproximação às nossas hipóteses. Analisando as actividades do Grupo 2 notámos uma tendência para o uso de mecanismos de mercado (confirmando H2); e nas actividades do Grupo 3, ainda que com maiores reservas, também notamos um movimento idêntico no uso de mecanismos de *networks*.

2.1.3. RANKING DE UTILIZAÇÃO

Introduzimos agora uma nova secção em alternativa à mera comparação de médias, mas ainda no domínio da estatística descritiva. Assim, utilizamos agora uma metodologia alternativa no tratamento dos dados, que se baseia na construção de rankings de utilização dos mecanismos de governação. Basicamente os rankings serão construídos com base na ordenação das actividades municipais em termos do mecanismo de governação utilizado. Posteriormente, faremos a verificação entre as actividades classificadas nos rankings e as definidas nas hipóteses 1, 2 e 3 (apresentadas nas tabelas 32, 33, 34 e 48). De maneira a comprovar as nossas hipóteses esperamos obter as seguintes relações:

Tabela 55 - Relações entre Rankings e Hipóteses

Tipo de Ranking	Tipo de Actividades	Verificação da Hipótese
Mecanismo de Hierarquias	Actividades do Grupo 1	Hipótese 1
Mecanismo de Mercado	Actividades do Grupo 2	Hipótese 2
Mecanismo de networks	Actividades do Grupo 3	Hipótese 3

Fonte: Produção própria

Assim temos na tabela 56 as actividades ordenadas em função da utilização dos mecanismos de hierarquia.

Tabela 56 - Dezoito actividades com maior ponderação de mecanismos por hierarquia

Actividades	Mecanismo de Hierarquia	Coincide com G1	Mecanismo Previsto
1. Manutenção e Administração de Bibliotecas	100,00%	Não	Networks (0,00%)
2. Manutenção e Administração de Museus	98,25%	Não	Networks (1,75%)
3. Manutenção e Administração de Cemitérios	97,75%	Sim	
4. Gestão da Mobilidade Urbana	97,56%	Sim	
5. Gestão Urbanística e Ordenamento do Território	96,94%	Sim	
6. Fiscalização e Licenciamento de Actividades Económica	96,55%	Sim	
7. Manutenção e Administração de Teatros	96,36%	Não	Networks (1,82%)
8. Manutenção de Escolas do 1º Ciclo	96,34%	Sim	
9. Gestão e Reabilitação Urbana	95,89%	Sim	
10. Serviço de Habitação Social	94,20%	Não	Networks (5,8%)
11. Polícia Municipal	94,12%	Sim	
12. Manutenção e Administração de Piscinas	93,26%	Sim	
13. Manutenção e Administração Jardins de Infância	93,24%	Não	Networks (5,41%)
14. Cooperação Externa	92,86%	Sim	
15. Serviço de Promoção do Turismo	92,39%	Sim	
16. Manutenção e Administração de Pavilhões Gimnodesportivos	92,31%	Sim	
17. Serviços de Veterinária	91,86%	Sim	
18. Manutenção e Administração de Parques Industriais	88,64%	Sim	

Fonte: Produção própria

Podemos verificar que treze das dezoito actividades municipais enunciadas, que registam maior frequência no uso de mecanismos de governação por hierarquia, coincidem com as definidas na nossa Hipótese 1. Ou seja, em 72,22% dos casos, os resultados apresentados na tabela 56 confirmam o argumento da primeira hipótese onde identificamos as actividades associadas ao uso de mecanismos de hierarquia.

As actividades que, contra as nossas expectativas, recorrem a mecanismos de hierarquia são, segundo os nossos resultados:

- De natureza cultural: Manutenção e Administração de Bibliotecas; Manutenção e Administração de Museus; Manutenção e Administração de Teatros;
- De natureza social: Serviço de Habitação Social; Manutenção e Administração de Jardins de Infância.

Ora, estas são actividades, já anteriormente analisadas na discussão da tabela 54, susceptíveis de, em virtude da sua natureza, serem asseguradas por mecanismos de *networks*. Acontece que são maioritariamente asseguradas por mecanismos de hierarquia, deixando indiciar o forte centralismo dos Governos Locais na prestação de serviços públicos. Também nos deixa antever uma divisão interna no Grupo 3 mo que se refere a actividades de *networks*.

Passamos agora à apresentação, ordenação e análise das doze actividades que registam maior frequência de mecanismos de governação de mercado (Tabela 57).

Tabela 57 – Doze actividades com maior ponderação de mecanismos de Mercado

Actividades	Mecanismo de Mercado	Coincide com G2	Mecanismo Previsto
1. Distribuição de Energia Eléctrica de Baixa Tensão	69,57%	Sim	
2. Serviço de Transportes Colectivos	57,45%	Sim	
3. Cuidados de Saúde e Assistência Médica	37,14%	Não	Networks (40%)
4. Segurança de Edifícios	34,33%	Sim	
5. Construção e Reparação de Rede Viária	34,12%	Sim	
6. Serviços de Transportes Escolares	31,46%	Sim	
7. Manutenção e Administração Parquímetros	28,57%	Sim	
8. Recolha de Resíduos Sólidos	23,91%	Sim	
9. Tratamento de Resíduos Sólidos	21,11%	Não	Networks (67,78%)
10. Manutenção e Administração Cantinas	20,00%	Sim	
11. Tratamento de Águas Residuais	18,82%	Não	Networks (31,76%)
12. Manutenção e Administração Parques de Estacionamento	17,54%	Sim	

Fonte: Produção própria

Neste caso, podemos concluir que, do ranking das doze actividades que mais usam mecanismos de mercado, nove (75%) coincidem com aquelas que tínhamos previsto na segunda hipótese do nosso trabalho, que identificamos no Grupo 2.

No entanto, existem três actividades (“Cuidados de Saúde e Assistência Médica”, “Tratamento de Resíduos Sólidos” e “Tratamento de Águas Residuais”), que surgem no ranking dos mecanismos de mercado e que não são consistentes com as hipóteses definidas. Regista-se o facto de, também aqui à imagem do que já aconteceu com o ranking das actividades de hierarquia, os casos não consistentes serem referentes a actividades que tínhamos definido como sendo fornecidas por mecanismos de *networks*, o que novamente mostra a falta de homogeneidade deste grupo. No entanto, ao contrário do caso anterior, há que registar um facto que merece a nossa atenção. No ranking do mecanismo de hierarquia, verificámos que, nos casos das actividades que não eram consistentes com a hipótese⁵⁶, todas apresentavam valores de utilização contrários aos esperados, isto é, a taxa de utilização do mecanismo de hierarquia superava a taxa de utilização do mecanismo previsto. Por exemplo, a actividade de “Manutenção e Administração Jardins de Infância” foi por nós definida como uma actividade a ser promovida por mecanismos de *networks*. No entanto, os resultados, para além de mostrarem que está no conjunto das actividades que mais usam mecanismos de hierarquia, mostram também que tem uma utilização destes mecanismos de 93,24%, muito superior aos 5,41% registados pelos mecanismos de *networks*. Ora tal situação não acontece com as actividades “Cuidados de Saúde e Assistência Médica”, “Tratamento de Resíduos Sólidos” e “Tratamento de Águas Residuais”. Apesar de constarem no seio das actividades que mais usam mecanismos de mercado, quando tinham sido definidas como actividades a serem prestadas através de mecanismos de *networks*, apresentam valores médios de utilização do mecanismo de governação previsto superiores aos mecanismos de mercado (40% contra 37,14% no caso de “Cuidados de Saúde e Assistência Médica”; 67,78% contra 21,11% no caso de “Tratamento de Resíduos Sólidos”; e 31,76% contra 18,82% no caso de “Tratamento de Águas Residuais”).

Resta agora aplicar a mesma metodologia e apresentar as doze actividades que mais usam o mecanismo de governação de *networks*.

⁵⁶ Manutenção e Administração de Bibliotecas; Manutenção e Administração de Museus; Manutenção e Administração de Teatros; Serviço de Habitação Social; Manutenção e Administração Jardins de Infância.

Tabela 58 - Doze actividades com maior ponderação de mecanismos de *networks*

Actividades	Mecanismo de <i>networks</i>	Coincide com G3	Mecanismo Previsto
1.Tratamento de Resíduos Sólidos	67,78%	Sim	
2.Serviço de Bombeiros e Protecção Civil	44,64%	Não	Hierarquia (53,57%)
3.Cuidados de Saúde e Assistência Médica	40,00%	Sim	
4.Serviço de Apoio ao Idoso	39,71%	Sim	
5.Tratamento de Águas Residuais	31,76%	Sim	
6.Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social	27,85%	Sim	
7.Recolha de Resíduos Sólidos	27,17%	Não	Mercado (23,91%)
8.Manutenção e Administração Canil	27,12%	Não	Hierarquia (71,19%)
9.Distribuição de Energia Eléctrica de Baixa Tensão	23,91%	Não	Mercado (69,57%)
10. Abastecimento de Água	15,79%	Não	Mercado (12,63%)
11. Serviços de Apoio à Inserção de Jovens na Vida Activa	15,22%	Sim	
12. Manutenção e Administração de Mercados Abastecedores	14,71%	Não	Hierarquia (82,35%)

Fonte: Produção própria

Da análise aos resultados verificamos que, do ranking das doze actividades que mais usam mecanismos de *networks*, seis (50%), coincidem com aquelas que tínhamos previsto na terceira hipótese do nosso trabalho, que identificamos no Grupo 3.

Uma vez que os mecanismos de governação são mutuamente exclusivos é natural que, em consequência do que apresentamos nas tabelas 56 e 57, surjam agora seis casos de inconsistência nos resultados, três provenientes de mecanismos de hierarquia e três de mecanismos de mercado. A análise aos resultados permite-nos identificar dois grupos de actividades. Um primeiro grupo, composto pelas actividades de “Serviço de Bombeiros e Protecção Civil”, “Manutenção e Administração Canil”, “Distribuição de Energia Eléctrica de Baixa Tensão” e “Manutenção e Administração de Mercados Abastecedores”. Este grupo inclui actividades que, apesar de surgirem entre as actividades que mais usam mecanismos de governação de *networks*, não são coincidentes com as actividades por nós definidas como determinantes do uso de *networks*. No entanto, em todos os casos deste grupo, os valores de utilização de *networks* são inferiores aos valores registados pelo mecanismo previsto (por exemplo, na actividade de “Manutenção e Administração Canil” o valor de utilização de *networks* é de 27,12%, o suficiente para que esta actividade surja no ranking das actividades de *networks*, mas, como havíamos previsto, muito distante do valor médio de utilização registado para os mecanismos de hierarquia 71,19%). Tal como já dissemos anteriormente, estes

valores, em nossa opinião, mostram que são actividades com elevada dispersão de valores no uso de mecanismos de governação. Um segundo grupo, composto pelas actividades “Recolha de Resíduos Sólidos” e “Abastecimento de Água”, para além de não ser consistente com a nossa terceira hipótese apresenta valores de utilização que a contrariam. Assim, o resultado obtido no uso de mecanismos de governação de *networks* é superior ao registado no mecanismo previsto, que neste caso seria o de mercado (27,17% contra 23,91% no caso da “Recolha de Resíduos Sólidos” e 15,79% contra 12,63% no caso do “Abastecimento de Água”). Estes resultados confirmam a indicação que já tínhamos fornecido pelos valores do desvio padrão do Grupo 3, ou seja, a falta de homogeneidade desse grupo.

Assim, perante estes resultados importa tirar algumas conclusões relevantes. Em primeiro lugar, os resultados parecem indiciar a confirmação das Hipóteses 1 e 2. Quando comparados os rankings com os grupos de actividades municipais pré-definidos nas hipóteses verificamos que existe uma maior consistência no caso das hierarquias (70%) e dos mecanismos de mercado (75%).

Em segundo lugar, confirmam-se as dúvidas já levantadas à cerca da nossa Hipótese n.º 3. Verificamos que é neste caso que o ranking menos coincide com as actividades previamente definidas. Aliás, este facto também é visível se tivermos em atenção que, os casos de inconsistência que se verificam nos rankings de hierarquia e mercado são relativos a actividades que tínhamos definido como sendo desenvolvidas por mecanismos de governação de *networks*.

3.FACTORES DETERMINANTES DA ESCOLHA DOS MECANISMOS DE GOVERNAÇÃO

Passamos agora para o nosso segundo objectivo de trabalho: estabelecer uma relação entre os mecanismos de governação (hierarquia, mercado e *networks*) e um conjunto de variáveis independentes que poderão explicar a dispersão na escolha do mecanismo de governação utilizado nas actividades desenvolvidas.

3.1.OS CUSTOS DE TRANSACÇÃO

A primeira das variáveis a tratar, complexidade do serviço, está relacionada com a economia dos custos de transacção, que já tivemos oportunidade de expor e analisar no capítulo I. Esta variável irá merecer a nossa atenção a dois níveis por ser intrínseca a cada uma das actividades municipais definidas, ao contrário das restantes variáveis independentes que identificámos (complexidade da realidade externa, situação financeira, estabilidade política e administrativa) que são inerentes aos municípios,

1. A nível individual – A análise será feita para todas as actividades municipais identificadas, de maneira a verificar a relação entre complexidade do serviço e os mecanismos de governação utilizados;
2. A nível colectivo – A complexidade do serviço será uma das variáveis independentes usadas na construção das regressões do tipo multinomial logístico para analisar cada uma das actividades municipais que identificamos no ponto anterior.

Assim, os custos de transacção serão utilizados como uma ferramenta de análise que poderá permitir identificar os mecanismos de governação adequados para cada actividade municipal. São definidos como custos que estão associados aos processos com a obtenção do acordo entre as partes que facilita a troca (Williamson, 1996; Ferris & Graddy, 1997). Existem, como já explicámos, devido à racionalidade limitada e ao possível comportamento oportunista dos agentes intervenientes. A dimensão dos custos de transacção está dependente de factores como a especificidade dos activos e a dificuldade de mensuração. Conforme já referimos, uma elevada especificidade dos activos envolvidos poderá desencadear uma relação de dependência do contratante face ao agente, elevando o risco deste assumir comportamentos oportunistas. Um nível elevado na especificidade dos activos pode também constituir um entrave à concorrência desaconselhando, por este motivo, o recurso a mecanismos de mercado. Finalmente, também pode ser causadora de elevados custos com a reconversão dos activos usados. No que diz respeito à dificuldade de mensuração, verifica-se que a tangibilidade e capacidade de medição afecta o oportunismo dos agentes. Ou seja, em situações onde o serviço seja difícil de descrever e medir, será mais difícil proceder à monitorização dos intervenientes. A

economia dos custos de transacção alerta para o facto de, nestes casos, ser maior o risco do agentes produtores assumirem comportamentos oportunistas.

Assim, definimos a nossa Hipótese 4, visando provar que perante situações em que se registem elevados custos de transacção⁵⁷ serão escolhidos a hierarquia e as *networks* como mecanismos de governação. Inversamente, os mecanismos de mercado serão registados em actividades com menores custos de transacção. Para testar a nossa hipótese os custos de transacção serão medidos através da complexidade do serviço baseada nos dois indicadores já referidos: Especificidade do Activo e Dificuldade de Mensuração.

Para testarmos esta hipótese, e uma vez que já temos conhecimento, dos mecanismos de governação preferencialmente usados por cada uma das 42 actividade municipais seleccionadas, iremos usar uma metodologia muito similar à usada no ponto anterior:

1. Comparação de medidas de estatística descritiva entre os grupos de actividades municipais;
2. Construção de rankings de complexidade do serviço.

3.1.1. ESTATÍSTICA DESCRITIVA

Neste ponto, usámos os grupos de actividades municipais identificados na tabela 48, para, em cada grupo de actividades municipais, apresentarmos os resultados relativos à complexidade do serviço, medidos por dois indicadores: Especificidade do Activo e Dificuldade de Mensuração.

Tabela 59 - Complexidade do Serviço vs. Grupos de Actividades Municipais

	<u>Média</u>	<u>Desvio Padrão</u>	<u>Máximos</u>	<u>Mínimo</u>
<u>Grupo 1</u>				
Especificidade do Activo	3,39	0,3133	4,13	2,78
Dificuldade de Mensuração	2,72	0,2786	3,24	2,24
<u>Grupo 2</u>				
Especificidade do Activo	3,29	0,3581	3,84	2,70
Dificuldade de Mensuração	2,30	0,1077	2,55	2,17
<u>Grupo 3</u>				
Especificidade do Activo	3,59	0,2614	4,14	3,57
Dificuldade de Mensuração	2,99	0,361	3,18	2,36

Fonte: Produção própria

⁵⁷ Medidos através dos conceitos de especificidade do activo e dificuldade de mensuração seguindo a metodologia usada por Brown e Potoski (2004; 2005; 2003a), por Levin e Tadelis (2007), por Feiock, Clingermayer, Shrestha, e Dasse (2007) e Leroux (2007).

Da análise à tabela 59, verificamos que o Grupo 2 é o grupo de actividades municipais que regista os valores médios mais baixos, quer da especificidade do activo quer da dificuldade de mensuração. A economia de custos de transacção argumenta que as actividades com menor especificidade do activo e maior capacidade de mensurabilidade reduzem a incerteza e o risco do agente externos assumir comportamentos oportunistas. Como tal, serão estas as actividades mais susceptíveis e adequadas para, em alternativa à tradicional solução de hierarquia, adoptarem mecanismos de mercado. Portanto, os resultados estão de acordo com a economia dos custos de transacção, uma vez que as actividades do Grupo 2 foram identificadas como actividades potenciadoras do uso de mecanismos de mercado. Os valores dos Grupos 1 e 3 são superiores em qualquer um dos indicadores, o que também coincide com a hipótese definida. Isto é, as actividades do Grupo 1, por terem elevada complexidade, não deverão ser externalizadas, uma vez que, o recurso a um agente externo poderá criar uma situação na qual a entidade contratante ficará à mercê do oportunismo do agente contratado. Quanto ao Grupo 3, em alternativa, a economia dos custos de transacção, admite a externalização de actividades mesmo com elevados graus de complexidade, desde que a externalização seja feita através do uso de *networks*. Ao funcionarem em parceiras, a confiança e partilha diminuem o risco de serem adoptadas estratégias oportunistas.

A análise ao desvio padrão mostra, no entanto, alguma inconsistência nos resultados, sobretudo no indicador “Especificidade do Activo”. Se compararmos os resultados do Grupo 1 e 2 a variabilidade dos resultados desse indicador poderá constituir alguma reserva na verificação da hipótese. Isto porque, o valor do desvio padrão indica-nos que poderão existir actividades, incluídas no Grupo 2, cuja “Especificidade do Activo” seja superior às registadas nas actividades do Grupo 1. Já o indicador “Dificuldade de Mensuração” tendo uma variabilidade mais baixa (regista um menor valor do desvio padrão) é mais consistente como a nossa hipótese.

No que toca aos extremos, os valores máximos mais baixos, quer na “Especificidade do Activo” quer “Dificuldade de Mensuração” foram registados no Grupo 2, o mesmo acontecendo com os valores mínimos mais baixos. Tal pode ser identificado como consistente com a hipótese definida.

Da análise aos valores globais, somos da opinião que sustentam a nossa Hipótese n.º 4, onde definimos que elevados custos de transacção levariam à adopção de mecanismos de hierarquia e *networks* enquanto os mecanismos de mercado seriam preferidos para actividades com menores custos de transacção.

3.1.2. INFERÊNCIA ESTATÍSTICA

A análise feita no ponto anterior dá-nos bastantes indícios que a complexidade do serviço é um factor determinante na escolha do mecanismo de governação. A comparação entre médias, máximos e mínimos, dos indicadores “Especificidade do Activo” e “Dificuldade de Mensuração”, permite-nos afirmar que os resultados obtidos coincidem com os argumentos elaborados pela economia dos custos de transacção. Ou seja, baixos níveis de especificidade do activo e elevada mensurabilidade proporcionam condições para o uso de mecanismos de mercado. No entanto, os valores do desvio padrão levantaram-nos algumas dúvidas relativas à consistência dos resultados do indicador “Especificidade do Activo”. Como tal decidimos realizar testes estatísticos para certificar que as diferenças nas frequências dos resultados entre os grupos de actividades municipais são estatisticamente significativas.

Em primeiro lugar, para seleccionar o tipo de teste que pode ser aplicado, necessitamos verificar se, a distribuição as variáveis se aproxima à distribuição Normal (Maroco, 2007; Pestana & Gageiro, 2005; Byman & Cramer, 2001). O teste de Kolmogorov-Smirnov (K-S) permite apurar se uma determinada amostra provém de uma população com distribuição normal, em que:

$$H_0: X \sim N(\mu, \sigma)$$

$$H_1: X \neq N(\mu, \sigma)$$

Ou seja, a nossa hipótese nula significa que a distribuição da amostra se aproxima à distribuição normal. H_1 representa a hipótese da distribuição da amostra ser diferente da distribuição normal. Assim, se se verificar H_0 podemos usar testes paramétricos, se, pelo contrário, se verificar H_1 teremos de usar testes não-paramétricos. A rejeição ou aceitação da hipótese determina-se pelo apuramento do valor crítico da distribuição da estatística de K-S (Pestana & Gageiro, 2005). Assim, rejeita-se H_0 se $D \geq D_{tabela}(\alpha)$. Para tal, temos de calculamos o *p-value* da hipótese, isto é, o menor

valor de α a partir do qual $D \leq D_{tabela}(\alpha)$. O c produzido pelo SPSS é calculado usando a aproximação analítica estatística de testes de Lilliefors proposta por Dallal e Wilkinson (Maroco, 2007). Portanto, a regra é rejeitar H_0 se o $p\text{-value} \leq \alpha$.

Desta forma, decidimos verificar se, a distribuição da variável “Complexidade do Serviço” (medida pelos indicadores “Especificidade do Activo” e “Dificuldade de Mensuração”), é ou não aproximada à distribuição Normal.

Tabela 60 - Teste de Normalidade K-S

	Kolmogorov-Smirnov(a)			Shapiro-Wilk		
	Statistic	df	Sig.	Statistic	df	Sig.
Hierarquia	0,146	18	0,2	0,963	18	0,659
Mercado	0,112	12	0,2	0,962	12	0,807
Networks	0,119	12	0,2	0,951	12	0,652

* This is a lower bound of the true significance.

a Lilliefors Significance Correction

Fonte: Produção própria

Assim, segundo a Tabela 60, podemos verificar que em todos os casos o $p\text{-value} (0,2) > \alpha = 0,05$. Portanto, não se rejeita H_0 e podemos concluir, com uma probabilidade de erro de 5%, que a distribuição da variável “Complexidade do Serviço” é Normal nas três amostras (Hierarquia, Mercado e *Networks*).

Outra condição para que possamos verificar a Normalidade da distribuição é verificar se as variâncias populacionais são homogêneas. O teste de Levene é um meio bastante robusto para verificar desvios de normalidade (Maroco, 2007). Desta forma pretendemos testar:

$$H_0: \sigma^2_1 = \sigma^2_2 = \dots = \sigma^2_k$$

$$H_1: \exists i, j: \sigma^2_i \neq \sigma^2_j \quad (i \neq j; i, j = 1, \dots, k)$$

Ou seja, a hipótese nula que atesta a homogeneidade das variáveis; e pelo contrário, a hipótese inversa visa verificar se existe pelo menos um i e um j tal que $\sigma_i \neq \sigma_j$.

Tabela 61 - Teste de Homogeneidade da Variância

	Levene Statistic	df1	df2	Sig.
Baseada na média	0,247	2	39,00	0,782
Baseada na mediana	0,162	2	39,00	0,851
Baseada na mediana corrigida (amostra)	0,162	2	33,72	0,851
Baseada na média aparada	0,245	2	39,00	0,784

Fonte: Produção própria

Da tabela 61, podemos concluir que as variâncias populacionais estimadas a partir das amostras são homogêneas já que os diferentes $p\text{-value} > \alpha = 0,05$ e como tal não rejeitamos H_0 .

Assim, decidimos efectuar testes Chi-Quadrado (X^2) aos indicadores da Complexidade do Serviço (“Especificidade do Activo” e “Dificuldade de Mensuração”) para verificar se a frequência com que os elementos da amostra se repartem pelos grupos de actividades, é ou não idêntica. (Maroco, 2007; Pestana & Gageiro, 2005; Byman & Cramer, 2001). Como dividimos as actividades entre três grupos distintos faremos a nossa análise comparando os grupos dois a dois:

- Grupo 1 (Hierarquia) vs. Grupo 2 (Mercado)
- Grupo 2 (Mercado) vs. Grupo 3 (*Networks*)
- Grupo 1 (Hierarquia) vs. Grupo 3 (*Networks*)

Grupo 1 (Hierarquia) vs. Grupo 2 (Mercado)

Começamos a nossa análise pelo indicador “Especificidade do Activo” nos grupos associados a actividades de hierarquia e mercado. Assim temos:

H_0 : A frequência dos resultados é independente dos grupos de actividades municipais.

H_1 : A frequência dos resultados é dependente dos grupos de actividades municipais.

Tabela 62 - Teste Chi-Quadrado

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	16,272	1	0,543
Likelihood Ratio	18,351	1	0,541
Linear-by-Linear Association	15,730	1	0,550
N of Valid Cases	30		

Fonte: Produção própria

Da tabela 62, verificámos que o $p\text{-value } 0,543 > \alpha = 0,05$, o que significa que não rejeitamos H_0 . Podemos então concluir, com uma probabilidade de erro de 5%, que a distribuição da variável “Especificidade do Activo” é idêntica nos dois tipos de actividade. Este resultado não é consistente com a hipótese de investigação definida. Aliás, como já havíamos referido na discussão do valor do desvio padrão, os

resultados obtidos indiciavam que a avaliação dos decisores municipais, relativamente à especificidade do activo, não variava de um grupo municipal para outro. Ora, segundo a teoria dos custos de transacção, esperar-se-ia que as actividades do Grupos 1, associadas a mecanismos de governação de hierarquia, registassem níveis de especificidade do activo mais elevados dos que as actividades do Grupo 2, associadas a mecanismos de governação de mercado. Tal, como já referimos, não acontece.

De seguida, analisámos o “Dificuldade de Mensuração” entre os mesmos grupos. Neste caso, para se verificar a hipótese definida pela economia dos custos de transacção, os valores da dificuldade de mensuração deveriam apresentar diferenças estatisticamente significativas entre grupos.

H_0 : A frequência dos resultados é independente dos grupos de actividades municipais.

H_1 : A frequência dos resultados é dependente dos grupos de actividades municipais.

Tabela 63 - Teste Chi-Quadrado

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	16,272	1	0,000
Likelihood Ratio	18,351	1	0,000
Linear-by-Linear Association	15,730	1	0,000
N of Valid Cases	30		

Fonte: Produção própria

Da tabela 63, verificamos que o $p\text{-value} = 0,00 < \alpha = 0,05$, o que significa que rejeitamos H_0 . Ou seja, podemos concluir, com uma probabilidade de erro de 5%, que a distribuição da variável “Dificuldade de Mensuração” é diferente nos dois tipos de actividade. No entanto, o resultado do teste Chi-Quadrado nada nos diz quanto ao comportamento que a frequência assume. Logo, só podemos atestar da diferença estatisticamente significativa da frequência entre os dois grupos. Para analisar o seu comportamento é necessário explorar melhor os resultados obtidos. Assim, dividimos os resultados obtidos para a variável “Dificuldade de Mensuração”⁵⁸ em duas classes:

⁵⁸ Como já tínhamos referido esta variável mediu-se numa escala de 1 a 5.

as inferiores a 3; e as iguais e superiores a 3. Em seguida, comparamos os resultados obtidos com os esperados⁵⁹.

Tabela 64 - Exploração da distribuição

		Mecanismo		Total
		Hierarquia	Mercado	
Inferior a 3	Valor Obtido	3	11	14
	Valor Esperado	8,4	5,6	14
Classificação 3 e superior	Valor Obtido	15	1	16
	Valor Esperado	9,6	6,4	16
TOTAL	Valor Obtido	18	12	30
	Valor Esperado	18	12	30

Fonte: Produção própria

A informação contida na tabela 64 permite-nos concluir que as actividades do grupo 2, associadas a mecanismos de mercado, têm uma maior frequência de actividades com menor dificuldade de mensuração. Este facto confirma a nossa hipótese.

Grupo 2 (Mercado) vs. Grupo 3 (Networks)

Passamos agora à análise ao indicador “Especificidade do Activo” nos grupos associados a actividades de mercado e *networks*. Agora temos:

H_0 : A frequência dos resultados é independente dos grupos de actividades municipais.

H_1 : A frequência dos resultados é dependente dos grupos de actividades municipais.

Tabela 65 - Teste Chi-Quadrado

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	2,667	1	0,102
Likelihood Ratio	2,718	1	0,099
Linear-by-Linear Association	2,556	1	0,110
N of Valid Cases	24		

Fonte: Produção própria

Da tabela 65, verificamos que o $p\text{-value} = 0,102 > \alpha = 0,05$, o que significa que não rejeitamos H_0 . Podemos então concluir, com uma probabilidade de erro de 5%, que a distribuição da variável “Especificidade do Activo” é idêntica nos dois tipos de actividade. Novamente, como tinha acontecido com a comparação dos grupos

⁵⁹ Os resultados esperados são calculados pelo SPSS segundo um critério de repartição equitativa entre as classes definidas.

anteriores, este resultado não é consistente com a hipótese definida já que se esperavam diferenças relevantes entre os grupos de actividades municipais.

Analizamos então a variável “Dificuldade de Mensuração” entre os mesmos grupos. A relação esperada é a mesma anteriormente definida, isto é, que existam diferenças estatisticamente relevantes entre a distribuição de valores pelos grupos de actividades.

H_0 : A frequência dos resultados é independente dos grupos de actividades municipais.

H_1 : A frequência dos resultados é dependente dos grupos de actividades municipais.

Tabela 66 - Teste Chi-Quadrado

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	16,697	2	0,000
Likelihood Ratio	19,685	2	0,000
Linear-by-Linear Association	14,571	1	0,000
N of Valid Cases	24		

Fonte: Produção própria

Da tabela 66, verificamos que o $p\text{-value} = 0,00 < \alpha = 0,05$, o que significa que rejeitamos H_0 . Assim, podemos concluir, com uma confiança de 95%, que a distribuição da variável “Dificuldade de Mensuração” é diferente nos dois tipos de actividade. Mas, conforme já fizemos para a comparação dos grupos anteriores, foi necessário dividir os resultados obtidos para a variável “Dificuldade de Mensuração” em duas classes⁶⁰ para podermos fazer a devida exploração.

Tabela 67 - Exploração da distribuição

		Mecanismo		Total
		Mercado	Network	
Inferior a 3	Valor Obtido	11	1	12
	Valor Esperado	6	6	12
Classificação 3 e superior	Valor Obtido	1	11	12
	Valor Esperado	6	6	12
TOTAL	Valor Obtido	12	12	24
	Valor Esperado	12	12	24

Fonte: Produção própria

⁶⁰ Também aqui dividimos as classes segundo o mesmo critério: valores inferiores a 3 ou iguais e superiores a 3.

A informação contida na tabela 66 permite-nos concluir que as actividades do grupo 2, associadas a mecanismos de mercado, têm uma maior frequência de actividades com menor dificuldade de mensuração. Também aqui o resultado é consistente com a nossa hipótese.

Grupo 1 (Hierarquia) vs. Grupo 3 (Networks)

Finalmente, resta analisar os grupos 1 e 3, associados a actividades que, respectivamente, usam preferencialmente mecanismos de hierarquia e *networks*. Nestes grupos, segundo a teoria dos custos de transacção, ao contrário das análises anteriores, não procuramos provar que existem diferenças na distribuição das frequências. A teoria dos custos de transacção aceita casos de externalização de actividades, mesmo com elevado nível de complexidade (elevada especificidade do activo e baixa mensurabilidade), desde que asseguradas por mecanismos de *networks*.

Assim temos:

H_0 : A frequência dos resultados é independente dos grupos de actividades municipais.

H_1 : A frequência dos resultados é dependente dos grupos de actividades municipais.

Tabela 68 - Teste Chi-Quadrado

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	1,429	1	0,232
Likelihood Ratio	1,448	1	0,229
Linear-by-Linear Association	1,381	1	0,240
N of Valid Cases	30		

Fonte: Produção própria

Da tabela 65, verificamos que o $p\text{-value} = 0,232 > \alpha = 0,05$, o que significa que não rejeitamos H_0 . Assim, podemos concluir, com uma confiança de 95%, que a distribuição da variável “Especificidade do Activo” é idêntica nos dois tipos de actividade. Esta homogeneidade na distribuição da frequência é consistente com a hipótese que elevados custos de transacção levariam à adopção de mecanismos de hierarquia e *networks*.

Relativamente para a variável “Dificuldade de Mensuração” esperamos, também aqui que não haja diferenças estatisticamente relevantes entre a distribuição de frequência pelos grupos de actividades.

H_0 : A frequência dos resultados é independente dos grupos de actividades municipais.

H_1 : A frequência dos resultados é dependente dos grupos de actividades municipais.

Tabela 69 - Teste Chi-Quadrado

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	1,875	2	0,392
Likelihood Ratio	2,231	2	0,328
Linear-by-Linear Association	1,234	1	0,267
N of Valid Cases	30		

Fonte: Produção própria

Da tabela 69, verificamos que o $p\text{-value} = 0,392 > \alpha = 0,05$, o que significa que não rejeitamos H_0 . Podemos então concluir, com uma probabilidade de erro de 5%, que a distribuição da variável “Dificuldade de Mensuração” é idêntica nos dois tipos de actividade. Novamente, estes resultados são consistentes com a nossa hipótese.

Desta análise estatística, podemos retirar as seguintes conclusões:

- Quanto à variável “Especificidade do Activo”, apesar de apresentar diferenças entre os diferentes grupos de actividades municipais (tabela 59), estas não são estatisticamente significativas para que possamos argumentar a consistência com a hipótese definida que mecanismos de governação de mercado são usados quando se registam os níveis mais baixos de especificidade do activo.
- A variável “Dificuldade de Mensuração” já apresenta valores consistentes com a nossa hipótese de partida. Na tabela 59, verificamos que existiam diferenças na distribuição das frequências. Nos sucessivos testes realizados, chegamos à conclusão que estas diferenças são estatisticamente relevantes. Desta forma, podemos concluir que:

§ Registam-se níveis mais elevados de dificuldade de mensuração no grupo de actividades associado a mecanismos de hierarquia do que no associado a mecanismos de mercado;

- § Registam-se níveis igualmente elevados de dificuldade de mensuração no grupo de actividades associado a mecanismos de *networks* do que no associado a mecanismos de mercado;
- § Registam-se níveis mais elevados de dificuldade de mensuração quer no grupo de actividades associado a mecanismos hierarquia quer no associado a mecanismos de *networks*.

3.1.3.RANKINGS DE CUSTOS DE TRANSACÇÃO

Pretendemos nesta secção fazer um exercício similar ao realizado na construção dos rankings por mecanismos de governação. Desta forma, construímos dois rankings, ordenando as actividades municipais em função da complexidade do serviço apresentada. Esta complexidade é medida em função das duas variáveis já exploradas, “Especificidade do Activo” e “Dificuldade de Mensuração” e, como tal, será expressa através da média aritmética simples. Esperamos verificar, no ranking das actividades com maior complexidade de serviço, uma maior concentração de actividades que usam mecanismos de hierarquia ou *Networks*. Ao inverso, esperamos verificar, no ranking das actividades com menor complexidade de serviço, uma maior concentração de actividades que usam mecanismos de Mercado.

Tabela 70 - Ranking de Maior Complexidade de Serviço

Descrição das Actividades	Complexidade do serviço	Mecanismo de Governação		
		Hierarquia	Mercado	Network
1-Cuidados de Saúde e Assistência Médica	3,86	22,86%	37,14%	40,00%
2-Gestão Urbanística e Ordenamento do Território	3,67	96,94%	2,04%	1,02%
3-Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social	3,51	72,15%	0,00%	27,85%
4-Serviço de Apoio ao Idoso	3,46	55,88%	4,41%	39,71%
5-Fiscalização e Licenciamento de Actividades Económica	3,40	94,25%	2,30%	3,45%
6-Manutenção e Administração de Museus	3,39	98,25%	0,00%	1,75%
7-Manutenção e Administração de Infra-estruturas Aeronáutica	3,36	75,00%	16,67%	8,33%
8-Serviço de Bombeiros e Protecção Civil	3,33	53,57%	1,79%	44,64%
9-Manutenção e Administração de Bibliotecas	3,29	100,00%	0,00%	0,00%
10-Serviços de Veterinária	3,26	91,86%	5,81%	2,33%
11-Gestão e Reabilitação Urbana	3,26	95,89%	0,00%	4,11%
12-Manutenção e Administração de Teatros	3,22	96,36%	1,82%	1,82%
13-Polícia Municipal	3,19	94,12%	0,00%	5,88%
14-Serviços de Apoio à Inserção de Jovens na Vida Activa	3,16	78,26%	6,52%	15,22%
15-Tratamento de Águas Residuais	3,16	49,41%	18,82%	31,76%

Fonte: Produção própria

Na tabela 70, constatamos que a maioria das actividades, que se incluem no ranking, é fornecida por mecanismos de Hierarquia e *Networks*. Também são estes mecanismos que, alternadamente, assumem a maior taxa de utilização. Os mecanismos de mercado têm taxas de utilização residuais à excepção de três casos. No caso, “Cuidados de Saúde e Assistência Médica” que é inclusive a actividade com maior complexidade, constatamos uma elevada dispersão dos resultados e um registo elevado do uso de mecanismos de mercado (37,14%) apesar do elevado nível de complexidade do serviço. Esta situação poderá ser explicada pela elevadíssima especialização da formação do pessoal médico e de enfermagem (que afecta a especificidade dos activos humanos) envolvido na prestação destes serviços. Ora, em muitas ocasiões, o pessoal responsável pela prestação de serviços desta natureza não se encontra integrado nas estruturas municipais. Opta-se, muitas vezes, pela figura da prestação de serviços ou pelas parcerias com Instituições Particulares de Solidariedade Social. Outro caso, onde os mecanismos de mercado surgem com alguma representatividade (16,67%) é a “Manutenção e Administração de Infra-estruturas de Aeronáutica”. Finalmente, o caso do “Tratamento de Águas Residuais” onde também se verifica alguma dispersão entre os mecanismos de governação e onde os mecanismos de mercado obtêm 18,82%. De seguida, apresentamos o ranking das 15 actividades menos complexas.

Tabela 71 - Ranking de Menor Complexidade de Serviço

Descrição das Actividades	Complexidade do serviço	Mecanismo de Governação		
		Hierarquia	Mercado	Network
1-Segurança de Edifícios	2,45	65,67%	34,33%	0,00%
2-Manutenção de Edifícios	2,52	84,51%	15,49%	0,00%
3-Manutenção e Administração de Cemitérios	2,53	97,75%	2,25%	0,00%
4-Manutenção e Administração Canil	2,60	71,19%	1,69%	27,12%
5-Manutenção e Administração Parquímetros	2,62	71,43%	28,57%	0,00%
6-Serviço de Transportes Colectivos	2,68	40,43%	57,45%	2,13%
7-Serviços de Transportes Escolares	2,72	65,17%	31,46%	3,37%
8-Manutenção e Administração Cantinas	2,80	72,50%	20,00%	7,50%
9-Construção e Reparação de Rede Viária	2,85	65,88%	34,12%	0,00%
10-Manutenção e Administração de Estádios	2,88	83,87%	6,45%	9,68%
11-Manutenção e Administração de Parques Industriais	2,89	88,64%	9,09%	2,27%
12-Manutenção e Administração Parques de Estacionamento	2,89	82,46%	17,54%	0,00%
13-Manutenção e Administração Jardins de Infância	2,92	93,24%	1,35%	5,41%
14-Gestão da Mobilidade Urbana	2,92	97,56%	1,22%	1,22%
15-Manutenção de Jardins e Parques Públicos	2,94	84,78%	13,04%	2,17%

Fonte: Produção própria

Apesar da Hierarquia continuar a ser o mecanismo de governação por excelência, notamos uma variação significativa na frequência dos casos em que se regista o uso de mecanismos de Mercado. Na grande maioria dos casos, este mecanismo regista uma frequência superior a 10% chegando inclusivamente a ser, no caso dos “Serviço de Transportes Colectivos”, o mecanismo mais usado. Das actividades do ranking, podemos afirmar que em cinco casos (“Manutenção e Administração de Cemitérios”, “Manutenção e Administração de Estádios”, “Manutenção e Administração de Parques Industriais”, “Manutenção e Administração Jardins de Infância” e “Gestão da Mobilidade Urbana”) há um uso residual de mecanismos de mercado.

Para concluir este ponto apresentamos as estatísticas descritivas dos mecanismos de governação inerentes as actividades municipais com maior e menor complexidade de serviço.

Tabela 72 - Estatísticas Descritivas dos Mecanismos de Governação em função da Complexidade

	Média	Desvio Padrão	Máximos	Mínimos
<u>Maior Complexidade</u>				
Hierarquia	78,32%	23,32%	100,00%	22,86%
Mercado	6,49%	10,32%	37,14%	0,00%
Networks	15,19%	16,63%	44,64%	0,00%
<u>Menor Complexidade</u>				
Hierarquia	77,67%	15,25%	97,75%	40,43%
Mercado	18,27%	16,25%	57,45%	1,22%
Networks	4,06%	7,04%	27,12%	0,00%

Fonte: Produção própria

Da tabela 72, destacamos as variações no uso dos mecanismos de governação, sobretudo nos casos das *networks* e dos mecanismos de mercado. Os mecanismos de hierarquia mantêm-se com poucas variações de um ranking para o outro, fruto da tradição e do peso histórico que este mecanismo tem perante os restantes. No entanto, verificamos uma alteração significativa no uso de mecanismos de mercado quando passamos para actividades com menor complexidade. Ao invés, os mecanismos de *networks* apresentam um comportamento contrário, aumentando a sua frequência com o aumento da complexidade. Os restantes dados estatísticos

mostram uma elevada variabilidade dos resultados, como se pode ver, por exemplo, através dos valores apresentados pelo desvio padrão.

Então, se nos abstrairmos dos mecanismos de hierarquia, verificamos que as tendências de utilização de mecanismos de mercado e *networks* são consistentes com a hipótese definida. Ou seja, elevados níveis de complexidade do serviço traduzem-se numa tendência de adopção de mecanismos de *networks* enquanto níveis baixos de complexidade do serviço encorajam a adopção de mecanismos de mercado.

3.2. REGRESSÃO MULTINOMIAL LOGÍSTICA

Para além da natureza das actividades ser, conforme a hipótese elaborada por Stein (1993), uma influência na escolha do mecanismo de governação utilizado, verificamos que existem algumas inconsistências e falta de homogeneidade no seio dos grupos de actividades municipais. Desta forma, de maneira a apurar outros factores da escolha dos mecanismos de governação, optamos por, usando métodos de regressão econométrica, desenvolver um modelo explicativo dessa escolha. Assim, como variável dependente temos os mecanismos de governação (hierarquia, mercado e *Networks*) e, como variáveis independentes, a complexidade do serviço, a complexidade da realidade externa, a situação financeira e a estabilidade política e administrativa. Desta forma, operacionalizamos as Hipóteses 4, 5, 6 e 7 da nossa investigação.

Tabela 73 - Variáveis Independentes do Modelo

Variável Independente	Indicadores	Hipótese Associada
Complexidade do serviço	<ul style="list-style-type: none"> • Especificidade do Activo • Capacidade de Mensuração 	H4: Actividades com elevada complexidade são menos propícias a serem asseguradas por mecanismos de mercado, sendo preferível mecanismos de hierarquia mas também de <i>networks</i> .
Complexidade da realidade externa	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de Desenvolvimento Social • Rendimento <i>per capita</i> • Taxa de Crescimento Populacional • Área • Densidade Populacional • Solo para uso Industrial • Solo para uso Urbano 	H5: Situações de envolvente externa com elevada complexidade propiciam a adopção de mecanismos de mercado e <i>networks</i> em detrimento de mecanismos de hierarquia.

Situação financeira	<ul style="list-style-type: none"> • Índice de Independência Financeira; • Endividamento Líquido Municipal 	H6: Situações financeiras desfavoráveis propiciam a adoção de mecanismos de mercado e <i>networks</i> em detrimento de mecanismos de hierarquia.
Estabilidade política e administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidade Política • Estabilidade Administrativa 	H7: Elevada estabilidade administrativa e financeira conduzem à adoção de mecanismos de mercado e <i>networks</i> em detrimento de mecanismos de hierarquia.

Fonte: Produção própria

Existem diferentes modelos regressão econométricos sendo que, na sua aplicação às ciências sociais, há que adequar o género de regressão, aquilo que se quer estudar (Liao, 1994). Assim, entendemos ser necessário separar as regressões lineares e as logísticas. As primeiras são adequadas para variáveis dependentes quantitativas enquanto as segundas são próprias para variáveis dependentes qualitativas ou categóricas (sendo que as variáveis independentes podem ser do tipo qualitativo e quantitativo). A nossa variável dependente é uma variável nominal policotómica, assumindo um de três valores possíveis: hierarquia – 1; mercado – 2; e *networks* – 3. A literatura especializada indica que, no caso de tratarmos variáveis dependentes sem ordem ou sequência natural, a opção pelo modelo multinomial logístico revelar-se-á a mais apropriada (Menard, 2002; Borooah, 2002; Aldrich & Nelson, 1984; Liao, 1994). Trata-se de uma expansão do modelo de regressão logística onde a variável dependente deixa de ter um comportamento dicotómico, entre duas classes, para poder assumir mais de duas classes mutuamente exclusivas. O modelo funciona assumindo uma das classes como base de referência e estabelece comparações, em termos probabilísticos, de pertencer a categorias diferentes (Menard, 2002; Borooah, 2002; Aldrich & Nelson, 1984; Liao, 1994). Este modelo econométrico usa o método da máxima verosimilhança para a estimação dos coeficientes da regressão. Isto é, estima os coeficientes que maximizam a probabilidade de encontrar as realizações da variável dependente (Maroco, 2007). Este método é usado nos modelos logísticos porque os erros não seguem nem uma distribuição normal nem apresentam uma variância constante. Assim, dada a impossibilidade de estimar os coeficientes com base no método dos mínimos quadrados usado nas regressões lineares, o método de máxima verosimilhança apresenta-se como o mais adequado.

Como já referimos, trata-se de uma extensão do modelo logístico binário expressa pela seguinte equação:

$$Prob(y = k) = \frac{e^{\sum_{i=1}^i \beta_{ki} X_i}}{1 + \sum_{k=1}^{k-1} e^{\sum_{i=1}^i \beta_{ki} X_i}} \quad [1.1.]$$

Esta equação dá-nos o valor da probabilidade de $Y=k$ onde k assume valores de $1, 2, \dots, K-1$. Os parâmetros k e i representam respectivamente as categorias da variável dependente e as variáveis independentes da regressão. Como se pode verificar da equação, o modelo apura a probabilidade para $K-1$ categorias, assumindo uma como referência de comparação. Ao contrário do modelo lógico binário, as probabilidades não são calculadas em função da única categoria alternativa, mas sim em função da categoria assumida como referência para todas as comparações entre categorias (Liao, 1994). Desta forma, a equação geral [1.1.] tem de ser transformada de maneira a expressar as hipóteses (*odds*) de ocorrer umas das variáveis dependentes relativamente à classe de referência (Maroco, 2007). Os rácios de hipóteses (*Odds ratio*) [1.2.] são calculados para cada uma das $k-1$ classes (c) comparativamente à classe de referência 0:

$$OR(c,0|X_i) = \frac{P(Y=c|X_i=x_{i+1})/P(Y=0|X_i=x_{i+1})}{P(Y=c|X_i=x_i)/P(Y=0|X_i=x_i)} \quad [1.2.]$$

Os rácios de hipóteses (*Odds ratio*) também surgem referidos na literatura como Rácios Relativos de Risco (RRR).

Desta forma, a probabilidade de se observar uma determinada classe c comparativamente à classe de referência num sujeito j é [1.3.]:

$$Prob(Y_j = c|X_j) = \frac{e^{X_j \beta_c}}{1 + \sum_{i=1}^k e^{X_j \beta_i}} \quad [1.3.]$$

Para a classe de referência é [1.4.]:

$$Prob(Y = 0|X_j) = \frac{1}{1 + \sum_{i=1}^k e^{\beta_{i0} + \beta_{i1} X_{1j} + \dots + \beta_{ip} X_{pj}}} \quad [1.4.]$$

Apresentamos agora as estatísticas descritivas para cada uma das variáveis independentes.

Tabela 74 - Estatística Descritiva das variáveis independentes

	Média	Desvio Padrão	Máximos	Mínimos
<u>Complexidade do Serviço</u>				
Especificidade do Activo	3,42071	0,336135	4,15	2,7
Capacidade de Mensuração	2,6776	0,375336	3,57	2,17
<u>Complexidade da Realidade Externa</u>				
Índice de Desenvolvimento Social	0,89934	0,0245	0,94	0,831
Rendimento <i>per capita</i>	731,5715	162,1789	1523,05	546,13
Taxa de Crescimento Populacional	0,00345	0,06855	0,24473	-0,10439
Área	377,1236	857,84061	6015,50284	10,4914
Densidade Populacional	302,17324	252,46841	1232,93641	7,94317
Solo para uso Urbano	1965,56974	2104,56578	12668,05141	92,3262
Solo para uso Industrial	377,13318	562,03517	3191,8574	3,8935
<u>Situação Financeira</u>				
Índice de Independência Financeira	0,37181	0,20918	0,87226	0,06787
Endividamento Líquido Municipal	26.030.160,22	77.777.868,88	734.722.100,95	-14.342.787,72
<u>Estabilidade Política e Administrativa</u>				
Estabilidade Política	4,53465	0,64131	5	3
Estabilidade Administrativa	4,47	0,59382	5	3

Fonte: Produção própria

Os dados apresentados na tabela 74 provêm quer da recolha dos inquéritos quer de dados secundários recolhidos de estatísticas oficiais. Assim, a *Especificidade do Activo* e a *Capacidade de Mensuração* são expressas numa escala de 1 a 5 e os dados foram recolhidos pelo tratamento dos inquéritos. O *Índice de Desenvolvimento Social*, *Rendimento per capita*, *Área*, *Densidade Populacional*, *Solo para Uso Urbano* e *Solo para Uso Industrial* são estatísticas nacionais que constam do Anuário das Estatísticas das Autarquias Locais de 2006, recolhidas junto do Instituto Nacional de Estatística (INE). A variável *Taxa de Crescimento Populacional* resulta da variação da população, por município, entre os anos de 2001 e 2006. Estes valores fazem parte do Anuário das Estatísticas Regionais publicado pelo INE. O *Índice de Independência Financeira* e *Endividamento Líquido Municipal* foram calculados com base nos dados disponibilizados pela Direcção-Geral das Autarquias Locais e do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses. O *Índice de Independência Financeira* é o resultado do seguinte quociente:

$$\text{Índice de Independência Financeira} = \frac{\text{Receitas Próprias}}{\text{Receitas Totais}}$$

Em que:

Receitas Próprias

$$= \textit{Receitas Fiscais} + \textit{Venda de Bens e Serviço} \\ + \textit{Outras Receitas}$$

Receitas Totais

$$= (\textit{Receitas Próprias} \\ + \textit{Transferencias da Administração Central})$$

O *Endividamento Líquido Municipal* é resultado da seguinte equação (Carvalho, Fernandes, Camões, & Jorge, 2005):

Endividamento Líquido

$$= (\textit{Empréstimos} + \textit{Contratos de Locação Financeira} \\ + \textit{Dívidas a Fornecedores e outros Credores}) \\ - (\textit{Saldo de Caixa} + \textit{Créditos sobre terceiros} + \textit{Depósitos} \\ + \textit{Aplicações de Tesouraria})$$

A *Estabilidade Política* e a *Estabilidade Administrativa* são expressas numa escala de 1 a 5 e os dados foram recolhidos pelo tratamento dos inquéritos.

Desta forma, construímos quatro modelos de análise multinomial logística, de maneira a determinar os condicionalismos com que o decisor local se depara, na escolha entre mecanismos de governação alternativos, para a produção de bens e serviços públicos.

No primeiro modelo a variável dependente assume os valores 1 para Hierarquia, 2 para Mercado e 3 para *Networks*. As variáveis explicativas estão agrupadas em duas dimensões. A primeira relacionada com variáveis intrínsecas aos serviços municipais, neste caso a Complexidade do Serviço (medida pela *especificidade do activo e dificuldade de mensuração*). Uma segunda dimensão tenta medir a influência de outros factores através de três conceitos. A Estabilidade Político-Administrativa (medida por indicadores de *estabilidade política e estabilidade administrativa*). A Complexidade da Realidade Externa, medida por indicadores estatísticos do *IDS, rendimento per capita, crescimento populacional, densidade populacional, área, solo usado para fins urbanos e solo usado para fins industriais*.

E, finalmente, a Situação Financeira, aferida pelo índice de *independência financeira* e pelo *endividamento líquido*. Estas variáveis foram esquematicamente apresentadas na tabela 73. Em virtude das assimetrias regionais existentes em Portugal, foi, adicionalmente, introduzida no modelo uma variável *dummy* referente à localização geográfica do concelho. Com isto, tentámos medir o impacto que possa existir na tomada de decisão pelo facto de estarmos num concelho situado no litoral (litoral=1) ou no interior (interior=0).

O segundo modelo de análise é em tudo semelhante ao anterior. Usando a mesma variável dependente, mantemos as mesmas variáveis independentes bem como a *dummy* introduzida para a localização do concelho (litoral=1 e interior=0), e acrescentámos um variável *dummy* por cada distrito. Este procedimento permitir-nos-á verificar a existência de algum factor, característico do distrito, por nós ignorado, que possa alterar a escolha do mecanismo de governação.

O terceiro e quarto modelos criados têm um fim bastante específico. Pretende-se com isto verificar a consistência das variáveis independentes de forma isolada. Concretizando melhor, no terceiro modelo, mantendo a mesma variável dependente, decidimos incluir como variáveis independentes única e exclusivamente as variáveis intrínsecas ao serviço, designada por Complexidade do Serviço, medida pela *especificidade do activo* e pela *dificuldade de mensuração*. Assim, conseguimos testar a consistência das variáveis entre os diferentes modelos. No quarto modelo procedemos exactamente da mesma forma, só que desta vez testamos a consistência das variáveis independentes relacionadas com as dimensões sócio-económicas: *IDS*; *rendimento per capita*; *crescimento populacional*; *densidade populacional*; *área*; *solo urbano*; *solo industrial*; *independência financeira*; *endividamento líquido*; *concelho litoral*.

Na tabela 75 são apresentados os resultados das regressões multinomiais logísticas. Recordamos que os valores constantes na matriz de resultados e que resultam do método multinomial logístico são expressões de hipóteses (*odds*) de ocorrer uma das variáveis dependentes (Mercado e *Networks*) relativamente à classe de referência (Hierarquia). Antes de passarmos para a análise dos rácios individuais de cada

indicador é oportuno, em nosso entender, apresentar e explicar o significado de cada um dos dados estatísticos apresentados.

Como já explicamos, os modelos logísticos usam o método de máxima verossimilhança para a obtenção de estimadores eficientes, isto é, centrados e com variância mínima (Maroco, 2007). O valor do *Log pseudolikelihood* representa o ajustamento do modelo de regressão logística ao método de máxima verossimilhança. Das sucessivas interações das variáveis resultam outras tantas combinações de variáveis independentes que culminam na construção do modelo que minimiza o valor de imperfeição, sendo que o ajustamento perfeito acontece com *Log pseudolikelihood* = 0.

Outra forma de verificar a significância e a qualidade do modelo de regressão logística é através da realização de testes de hipótese à significância do modelo ajustado. Desta forma, deduzimos as seguintes hipóteses:

$H_0: \beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_p = 0$ isto é o modelo não é estatisticamente significativo, por oposição:

$H_1: \exists i: \beta_i \neq 0 (i = 1, \dots, p)$ isto é o modelo é estatisticamente significativo;

Novamente a regra é rejeitar H_0 se o *p-value* $\leq \alpha$, e concluir pela significância estatística do modelo. Estes são dois indicadores que aferem a qualidade e significância do modelo, mas é necessário compreender que visam medir coisas distintas. Assim, é importante clarificar a diferença entre os dois indicadores. O primeiro transmite-nos a informação acerca do nível de ajustamento do modelo, enquanto que o teste estatístico apresentado dá-nos a informação da significância do modelo construído.

Outra estatística apresentada na Tabela 75 é o pseudo R^2 . Trata-se de mais uma forma de avaliação da qualidade do modelo, embora seja um instrumento menos consensual do que os anteriormente apresentados. Esta medida não pode ser interpretada nem directamente nem extrapolada do R^2 da regressão linear (Zimmermann, 1996). Nas regressões dos mínimos quadrados, afere-se a dimensão do efeito linear das variáveis independentes sobre a variável dependente. Nas

regressões logísticas não é possível calcular o R^2 , uma vez que a variância da variável dependente, depende da probabilidade em que ocorrem os seus valores (Maroco, 2007). Segundo Dhrymes (1986) a estatística do R^2 tem três propriedades que seriam desejáveis numa estatística do pseudo R^2 :

1. Tem uma relação directa com a estatística F para testar a significância dos coeficientes das variáveis explicativas;
2. É uma medida da redução da variabilidade da variável dependente, através da significância das variáveis explicativas;
3. É o quadrado do coeficiente de correlação simples entre os valores previstos e reais da variável dependente dentro da amostra;

Ora, segundo Zimmermann (1996) e Dhryme (1986) a única similitude relevante encontra-se na primeira propriedade para modelos probit binários, onde, em vez de existir uma relação com a estatística F, a relação é estabelecida com o rácio de verosimilhança. Assim, não havendo um equivalente para o R^2 para as regressões logísticas, foi criada uma ampla variedade de pseudo R^2 . A estatística pseudo R^2 indicada na tabela 75 provém do software estatístico STAT v.10 que usa o pseudo R^2 de McFadden. No entanto, segundo Zimmermann (1996) as comparações entre o R^2 e o pseudo R^2 deverão ser feitas com muitas reservas e em condições específicas. Assim, a comparabilidade é possível para modelos Tobit, binários e modelos probit e logit ordinários, sendo de excluir modelos multinomiais logit e probit. Desta forma, não iremos ter em conta os resultados apresentados por esta estatística.

Para cada modelo estão indicadas as diferentes variáveis independentes usadas, sendo que primeiro está a comparação do mecanismo de governação de mercado em com o mecanismo de hierarquia, e só depois, usando as mesmas variáveis independentes, a comparação com o mecanismo de governação por *network*. Em cada modelo são apresentadas duas colunas, a primeira diz respeito aos rácios de hipóteses (*Odds ratio* ou *relative-risk ratios* RRR) e a segunda os erros padrão determinados com maior nível de robustez.⁶¹ Para cada RRR está atribuído um dos três níveis de confiança que permite rejeitar a hipótese nula do respectivo coeficiente não ter significância para o modelo (**99% de confiança; *95% de confiança; e

⁶¹ São usados os RRR calculados com nível maior de robustez de maneira a corrigir problemas de heterocedasticidade resultantes da elevada dispersão de valores registados.

*90% de confiança). Junto dos erros-padrão consta a indicação do sinal da variação positiva ou negativa do coeficiente no modelo⁶².

Finalmente, o número de observações nos quatro modelos resulta da matriz de resultados onde se encontram sequencialmente ordenados os resultados dos 101 inquéritos validados e das 42 actividades municipais definidas.

⁶² Decidimos acrescentar esta informação, apesar de redundante, para facilitar a interpretação dos dados. Isto porque, sempre que o RRR for superior a 1 a variação é positiva e negativa sempre que inferior à unidade.

Tabela 75 – Resultados dos Modelos Multinomiais Logísticos

	Modelo 1		Modelo2		Modelo 3		Modelo 4	
	RRR	Erros-padrão	RRR	Erros-padrão	RRR	Erros-padrão	RRR	Erros-padrão
Mecanismos de Governação	Mercado		Mercado		Mercado		Mercado	
Especificidade do Activo	0,878964	0,0732392(-)	0,8738431	0,0754519(-)	0,8601473*	0,0679048(-)		
Dificuldade de Mensuração	0,7320447***	0,0562237 (-)	0,70964***	0,0559064(-)	07768616***	0,0604078(-)		
Estabilidade Política	0,8336395	0,1201164 (-)	0,8299958	0,1369313(-)				
Estabilidade Administrativa	0,735525**	0,1068319(-)	0,7345264*	0,1192587(-)				
IDS	6,06e+13***	4,85e+14 (+)	2,56e+08**	2,28e+09(+)			1,55e+09***	9,19e+09(+)
Rendimento <i>Per Capita</i>	1,001919**	0,000978(+)	0,9991305	0,0016239(-)			1,001215*	0,0006327(+)
Crescimento Populacional	0,3620047	0,6398231(-)	1,838431	4,431188(+)			1,380343	2,096089(+)
Densidade Populacional	0,9999307	0,0001908(-)	0,9998506	0,0002342(-)			0,9999046	0,0001519(-)
Área	1,000104	0,0003424(+)	1,00042	0,0004314(+)			1,000097	0,0002918(+)
Solo Urbano	1,000019	0,0000442(+)	0,9999758	0,0000629(-)			1,000028	0,0000382(+)
Solo Industrial	0,999965	0,0001439(-)	0,9999335	0,000203(-)			0,9998403	0,0001347(-)
Independência Financeira	0,0958452**	0,0835369(-)	0,4370729	0,5701491(-)			0,151854**	0,1034951(-)
Endividamento	1	1,79e-09(-)	1	2,28e-09(-)			1	1,25e-09(-)
Concelho Litoral	0,5825062*	0,1616218(-)	0,790729	0,2833851(-)			0,6108096**	0,1365343(-)
Mecanismos de Governação	Networks		Networks		Networks		Networks	
Especificidade do Activo	1,560092***	0,13880148(+)	1,583716***	0,1479565(+)	1,503582***	0,1251364(+)		
Dificuldade de Mensuração	0,9553868	0,681925(-)	0,9906501	0,0764017(-)	0,9806306	0,0647182(-)		
Estabilidade Política	0,6277639***	0,914023(-)	0,7250821*	0,1310612(-)				
Estabilidade Administrativa	1,010063	0,1558032(+)	1,002783	0,1675128(+)				
IDS	0,2031759	1,351687(-)	117,6546	977,3662(+)			412,5246	2150,743(+)
Rendimento <i>Per Capita</i>	0,9995378	0,0010651(-)	0,9980617	0,0016929(-)			1,001364**	0,0005993(+)
Crescimento Populacional	12,56407	19,95527(+)	37,61203	80,65142(+)			1,529724	2,054389(+)
Densidade Populacional	0,9998706	0,0002443(-)	0,9998698	0,0002623(-)			1,00009	0,0001254(+)
Área	1,000173	0,0002899(+)	0,9997994	0,0004793(-)			1,000288	0,002502(+)
Solo Urbano	1,000113**	0,0000478(+)	1,000049	0,0000591(+)			1,000083*	0,0000408(+)
Solo Industrial	1,000026	0,0021554(+)	1,000375	0,0002248(+)			0,9995745**	0,0002006(-)
Independência Financeira	0,571104	0,5067778(-)	1,257213	1,660356(+)			0,1881962**	0,1313193(-)
Endividamento	1	2,26e-09(-)	1**	2,40e-09(+)			1	1,10e-09(-)
Concelho Litoral	0,8186406	0,2182263(-)	0,6510914	0,2503553(-)			1,272049	0,2539618(+)
Mecanismo de Referência	Hierarquia		Hierarquia		Hierarquia		Hierarquia	
Observações	2071		2071		2143		2821	
Log pseudolikelihood	-1333,9932		-1298,3781		-1428,6105		-1912,844	
Prob > chi2	0,0000		0,0000		0,000		0,000	
Pseudo R ²	0,0457		0,0712		0,0208		0,0143	

Fonte: Produção própria

MODELO 1

Assim, no modelo 1 temos os resultados das comparações dos rácios de hipóteses dos mecanismos de governação de mercado e *Networks* tendo por categoria base o mecanismo de governação por Hierarquia.

Verificamos, em primeiro lugar, que o *p-value* do modelo é $0,00 < \alpha = 0,05$, o que significa que rejeitamos a hipótese nula. Assim, podemos concluir, que o modelo especificado é estatisticamente significativo.

No caso dos mecanismos de mercado as variáveis significativas são a *dificuldade de mensuração*, o *IDS* (com 99% de confiança), a *estabilidade administrativa*, o *rendimento per capita*, e a *independência financeira* (com 95% de confiança) e a variável *dummy* concelho do Litoral (com 90% de confiança).

De acordo com a primeira coluna do modelo 1, na dimensão da Complexidade do Serviço, um aumento de uma unidade na *dificuldade de mensuração* provoca uma diminuição na probabilidade relativa do município recorrer a mecanismos de mercado em 0,732. Este resultado é consistente com a nossa Hipótese 4 que actividades com elevada complexidade são menos propícias a serem asseguradas por mecanismos de mercado. Um aumento da dificuldade em medir o serviço, de acordo com a teoria dos custos de transacção, provoca um aumento dos mesmos tornando mais difícil assegurá-los por soluções de mercado.

Na dimensão Estabilidade Politico-Administrativa, verificamos que um aumento de uma unidade na *estabilidade administrativa* provoca uma diminuição na probabilidade relativa do município recorrer a mecanismos de mercado em 0,736. Aqui o resultado não está totalmente consistente com a hipótese definida. Assim, na nossa Hipótese 7, uma elevada estabilidade administrativa e política deveriam conduzir à adopção de mecanismos de mercado em detrimento de mecanismos de hierarquia. No entanto, já na altura, fizemos uma ressalva, originalmente apontada por Feiock, Clingermayer, e Dasse (2003) que situações de estabilidade política e administrativa poderiam levar também a situações de adopção preferencial por mecanismos de hierarquia. A leitura feita pelos autores seria de que o elevado nível

de estabilidade administrativa reduziria a propensão para equacionar soluções alternativas aos serviços internos dos Governos Locais.

Na dimensão Complexidade da Realidade Externa, verificamos que o aumento de uma unidade no *IDS* provoca um aumento mais que proporcional na probabilidade relativa do município recorrer a mecanismos de mercado ($6.06e+13^{63}$). Também na mesma dimensão, o aumento de uma unidade no *rendimento per capita* provoca um aumento na probabilidade relativa do município recorrer a mecanismos de mercado em 1,002. Ambos os resultados são consistentes com a Hipótese 5 em que situações cuja envolvente externa regista uma elevada complexidade propiciam a adopção de mecanismos de mercado em detrimento de mecanismos de hierarquia. Assim, quer o aumento do *IDS*, quer o aumento do *rendimento per capita* podem ser traduzidos num aumento da Complexidade da Realidade Externa que, segundo os nossos resultados, têm um impacto positivo no uso de mecanismos de mercado.

Na dimensão Situação Financeira, verificamos que o aumento de uma unidade na *independência financeira* provoca uma diminuição na probabilidade relativa do município recorrer a mecanismos de mercado em 0,096. Ora neste caso, os resultados não são consistentes com a Hipótese 6 definida anteriormente. Nela previmos que situações financeiras desfavoráveis propiciariam a adopção de mecanismos de mercado e *networks* em detrimento de mecanismos de hierarquia. No entanto, os resultados apontam noutro sentido. À medida que a independência financeira é maior, menor é a propensão para recorrer a mecanismos de mercado.

Finalmente, a variável *dummy* introduzida para medir o impacto dos concelhos do litoral vs. Interior na opção pela externalização de serviços mostra que o facto do concelho se situar no litoral reduz a a probabilidade relativa do município recorrer a mecanismos de mercado em 0,583. Trata-se de um resultado algo inesperado face às assimetrias regionais que existem em Portugal.

⁶³ Trata-se de um valor consideravelmente elevado, em virtude da forma como o *IDS* está medido. Recordamos que é uma medida relativa com valor máximo de 1. Nos municípios portugueses, conforme a Tabela 74, varia de 0,834 até 0,94. Logo, uma variação de uma unidade provoca um aumento muito significativo.

No caso dos mecanismos de *Networks* as variáveis significativas são a *especificidade do activo*, e a *estabilidade política* (com 99% de confiança), e o *solo urbano* (com 95% de confiança).

De acordo com a primeira coluna do modelo 1 na dimensão da Complexidade do Serviço, um aumento de uma unidade na *especificidade do activo* provoca um aumento na probabilidade relativa do município recorrer a mecanismos de *networks* em 1,56. Este resultado também é consistente com a nossa Hipótese 4. Em situações de elevada *especificidade do activo*, a complexidade do serviço é maior e as soluções de *networks* apresentam-se como uma alternativa viável. Este resultado coincide com as conclusões obtidas por Feiock, Clinger Mayer e Dasse (2003)

Na dimensão Estabilidade Politico-Administrativa verificámos que um aumento de uma unidade na *estabilidade política* provoca uma diminuição na probabilidade relativa do município recorrer a mecanismos de *networks* em 0,736. Este resultado não é consistente com a Hipótese 7 que uma elevada estabilidade política conduz à adopção de mecanismos de *networks* em detrimento de mecanismos de hierarquia.

Na dimensão Complexidade da Realidade Externa, verificamos que um aumento de uma unidade no uso de *solo urbano* provoca um aumento na probabilidade relativa do município recorrer a mecanismos de *networks* em 1,0001. O resultado é consistente com a Hipótese 5 que estabelece uma relação directa entre a maior complexidade da realidade externa e a adopção de mecanismos de *networks* em detrimento de mecanismos de hierarquia. A elevada pressão urbanística é um indicador de complexidade dos problemas postos aos Governos Locais que, segundo os nossos resultados, são assim motivados a recorrer a mecanismos de alternativas às soluções hierárquicas.

Portanto, perante estes resultados somos levados a concluir:

Hipótese 4: Os nossos resultados indiciam a verificação da hipótese. Nas soluções de Mercado é a *dificuldade de mensuração* que condiciona a escolha pelos mecanismos de governação enquanto nas soluções de *networks* é a *especificidade do activo*. Em conjunto, verificamos que uma menor Complexidade do Serviço leva a que sejam escolhidos mecanismos de governação de mercado alternativos e uma maior

complexidade do serviço leva a que sejam escolhidos mecanismos de governação de *networks* como principal alternativa às soluções de Hierarquia.

Hipótese 5: Aqui novamente os resultados levam-nos a concluir pela verificação da hipótese. Uma maior Complexidade da Realidade Externa condiciona a escolha do mecanismo de governação de mercado e *networks* em detrimento do mecanismo de hierarquia. Indicadores de *IDS*, *rendimento per capita* condicionam o uso de mecanismos de mercado; o indicador de uso do *solo urbano*, fomenta o uso de mecanismos de *networks*.

Hipótese 6: Neste caso, os resultados da dimensão Situação Financeira, só são estatisticamente significativos no uso de mecanismos de mercado. Aqui, os resultados não são consistentes com a hipótese definida. Ao contrário do esperado, elevados níveis de independência financeira traduzem-se na adopção de mecanismos de hierarquia.

Hipótese 7: No caso da dimensão da Estabilidade Política e Administrativa, os resultados encontrados apresentam-se contrário à hipótese. Assim, quer no caso do uso de mecanismos de mercado quer no uso de mecanismos de *networks*, os resultados não são consistentes com a hipótese definida, uma vez que a estabilidade administrativa e política proporciona menor propensão para a adopção destes mecanismos de governação. No entanto, na revisão de literatura já havíamos abordado para uma hipotética situação deste tipo.

MODELO 2

No segundo modelo por nós construído, decidimos introduzir os distritos na análise. Com isto, quisemos controlar o efeito do factor na escolha do mecanismo de governação. Assim, introduzimos 17 variáveis *dummy*⁶⁴ no Modelo 2. Na tabela 75, por uma questão de organização, não estão representadas estas variáveis, uma vez que aquilo que pretendemos controlar é o seu impacto na decisão final do mecanismo de governação e não tanto o impacto individual de cada distrito.

Assim, no uso de mecanismos de mercado verificamos na dimensão Complexidade do Serviço, a variável explicativa, *dificuldade de mensuração*, mantém-se com o mesmo nível de significância e o mesmo comportamento. Na dimensão Estabilidade

⁶⁴ Como são 18 distritos introduzimos k-1 variáveis *dummy*.

Política e Administrativa, o indicador *estabilidade administrativa* perdeu significância (passou de 95% para 90%) mas mantém o mesmo comportamento registado no Modelo 1. Na dimensão Complexidade da Realidade Externa, verificamos a perda de uma variável explicativa (*rendimento per capita*) bem como a perda de significância da variável *IDS* (passou de 99% para 95%). Mas, o comportamento das variáveis mantém-se inalterado. A dimensão Situação Financeira ficou sem variáveis estatisticamente significativas. A variável *dummy* Concelho Litoral também perdeu significância.

No que toca aos mecanismos de *networks* na dimensão complexidade do serviço, a variável explicativa, *especificidade do activo*, mantém-se com o mesmo nível de significância e o mesmo comportamento. Na dimensão Estabilidade Política e Administrativa, o indicador *estabilidade política* perdeu significância (passou de 99% para 90%) mas mantém o mesmo comportamento registado no Modelo 1. A dimensão Complexidade da Realidade Externa, perdeu o único indicador que trazia do Modelo 1, *solo urbano*. A dimensão Situação Financeira ganhou uma variável explicativa. Verificamos que o aumento de uma unidade no *endividamento líquido* provoca um aumento directamente proporcional na probabilidade relativa do município recorrer a mecanismos de *networks*. Ora, este facto é consistente com a Hipótese 6 definida anteriormente, onde definimos que situações financeiras desfavoráveis propiciariam a adopção de mecanismos de mercado e *networks* em detrimento de mecanismos de hierarquia.

Portanto, em todas as dimensões em que os indicadores se mantiveram estatisticamente significativos, verificamos uma consistência com os resultados apresentados no modelo 1. Daí concluirmos que, a introdução das *dummies* distrito não provoca alterações significativas nos resultados. No entanto, há que notar as alterações registadas no mecanismo de *networks* em que Complexidade da Realidade Externa perdeu significância explicativa a dimensão Situação Financeira ganhou poder de explicação por via da variável *endividamento líquido*.

Os modelos seguintes, como já havíamos referido, visam verificar a consistência dos dois grupos de variáveis explicativas quando tratados individualmente. Espera-se que tenham comportamentos consistentes com os revelados nos modelos anteriores.

MODELO 3

Este modelo é composto unicamente pelas variáveis explicativas inerentes à complexidade do serviço. Quer no caso do uso de mecanismos de mercado, quer no caso de mecanismos de *networks* os resultados obtidos mostram a consistência das variáveis explicativas. Para a escolha de mecanismos de mercado, verificamos que a variável *dificuldade de mensuração* mantém quer o comportamento quer o nível de significância. Neste caso, a variável *especificidade do activo* ganha uma significância estatística que não obtivera anteriormente. Verifica-se que um aumento de uma unidade na *especificidade do activo* provoca uma diminuição na probabilidade relativa do município recorrer a mecanismos de mercado em 0,86. Este resultado também é consistente com a nossa Hipótese 4, à medida que é incrementada a *especificidade do activo*, maior a Complexidade do Serviço e menor a propensão para optar por mecanismos de mercado em virtude do aumento dos custos de transacção.

Na opção por mecanismos de *networks* os resultados são consistentes com os apresentados nos Modelos 1 e 2. A variável *especificidade do activo* não perde significância nem muda de comportamento.

MODELO 4

Este modelo, à imagem do anterior, é unicamente composto pelas variáveis sócio-económicas do modelo (inclui as dimensões Complexidade da Realidade Externa, Situação Financeira bem como a variável *dummy* para Concelhos do Litoral). Na opção por mecanismos de mercado, comparado com o Modelo 1, todas as variáveis explicativas mantêm o seu comportamento. O *rendimento per capita* perdeu significância (passou de 95% para 90%), mas a variável *dummy* do Concelho Litoral ganhou (passou de 90% para 95%).

Na opção pelos mecanismos de *networks*, a variável *solo urbano* é consistente com o comportamento apresentado no Modelo 1, apesar de perder significância (passou de 95% para 90%). Adicionalmente, na dimensão Complexidade da Realidade Externa as variáveis *rendimento per capita* (com 95% de confiança) e *solo industrial* (com 95% de confiança) ganham significância. Destas, só o resultado da primeira é consistente com a hipótese definida. Aqui, um aumento de uma unidade no

rendimento per capita provoca um aumento na probabilidade relativa do município recorrer a mecanismos de *networks* em 1,0014. Recordamos que a nossa Hipótese 5 estabelecia uma relação directa entre a maior Complexidade da Realidade Externa e a adopção de mecanismos de *networks* em detrimento de mecanismos de hierarquia. Verificamos também que a dimensão Situação Financeira ganhou uma variável explicativa. O aumento de uma unidade na *independência financeira* provoca uma diminuição na probabilidade relativa do município recorrer a mecanismos de *networks* em 0,188. Ora, este facto não é consistente com a Hipótese 6 definida anteriormente, segundo a qual situações financeiras desfavoráveis deveriam condicionar a adopção de mecanismos de mercado e *networks* em detrimento de mecanismos de hierarquia.

Apear de algumas variações, somos da opinião que quer no Modelo 3 quer no Modelo 4, os nossos resultados parecem indiciar um elevado nível de consistência no comportamento das variáveis explicativas, quando isoladas do Modelo 1 onde interagem conjuntamente.

CONCLUSÃO

No início do nosso trabalho, destacamos os Governos Locais em Portugal pela sua crescente importância no que respeita à prestação de bens e serviços públicos ao cidadão. Verificamos que, com o passar dos anos, as soluções usadas pelos Municípios para satisfação das necessidades das suas populações, tornaram-se mais complexas e deixaram o âmbito restrito dos serviços municipais. Entre outros, a contratualização com privados, a concessão de serviços, a criação de redes de parcerias com outros municípios e o estabelecimento de parcerias com entidades sem fins lucrativos, vulgarizaram-se enquanto soluções municipais para a prestação de bens e serviços. Para esta banalização de soluções alternativas muito contribuíram a influência e o alastramento da Nova Gestão Pública, quer na sua vertente mais próxima da *Public Choice*, quer a sua vertente mais gestonária.

Na literatura podemos encontrar três mecanismos de governação perfeitamente identificados: mecanismos de hierarquia; mecanismos de mercado; e mecanismos de *networks*. As soluções de hierarquia são um modo de organização assente numa linha de comunicação vertical das acções dos seus elementos, usando a autoridade formal como estratégia de coordenação. As soluções de mercado estão assentes no princípio da competitividade e da concorrência como forma de coordenação entre os agentes produtores, no intuito de promover a eficiência e qualidade. As soluções de *networks* são definidas como soluções híbridas entre o mercado e a hierarquia, que usam a confiança e a partilha de informação como mecanismos de coordenação.

A nossa primeira tarefa foi catalogar as diferentes soluções à disposição dos Governos Locais para prestarem bens e serviços públicos entre os três mecanismos de governação. Ou seja, identificamos as características dos Serviços Municipais, Serviços Municipalizados, Sociedades Comerciais Mistas, Sociedades Comerciais Públicas, Sociedades Comerciais Municipais, Parcerias com Organizações Sem Fins Lucrativos, Empresas Municipais, Empresas Intermunicipais, Contratação de Serviços, Concessão de Serviços Públicos, Associações de Municípios e Áreas Metropolitanas, que permitissem a sua classificação como mecanismos de governação de hierarquia, mercado ou *networks*. De seguida, prosseguimos com o nosso objectivo de trabalho procurando identificar os condicionalismos que levam os

Governos Locais a preferirem um mecanismo de governação a outro. Para tal, adoptamos duas estratégias de investigação.

A primeira assenta numa estratégia que visa determinar se a natureza das actividades afecta a opção pela escolha entre mecanismos de governação. Trata-se de uma adaptação de uma investigação realizada por Stein (1993) para fundamentar o seu argumento que os mecanismos de governação utilizados deveriam estar adequados à natureza e às características dos serviços prestados. Neste ponto, verificamos que existe um grande pendor para as soluções de hierarquia. Este facto pode ficar a dever-se à herança histórica do Estado Novo e ao forte pendor presidencialista dos Governos Locais. No entanto, notou-se, em determinadas situações, uma tendência progressiva para a adopção de mecanismos de governação alternativos. Assim, verificou-se que, em actividades cuja natureza permite a possibilidade de exclusão e a rivalidade no consumo há uma tendência mais significativa na adopção de mecanismos de mercado. Por sua vez, embora de forma menos consistente, actividades com cariz redistributivo, de índole social e/ou que necessitem de um elevado investimento inicial apresentam uma tendência a serem asseguradas por mecanismos de *network*.

Uma segunda estratégia de investigação passou por determinar que outros factores interferem na escolha do mecanismo de governação. Como condicionalismos incluímos a Complexidade do Serviço, a Complexidade da Realidade Externa, a Situação Financeira e a Estabilidade Política e Administrativa. Verificamos que serviços com maior nível de complexidade eram assegurados por mecanismos de hierarquia ou *networks*. Em situações de elevada complexidade da envolvente externa, os mecanismos de mercado são preferidos às soluções de hierarquia. A hierarquia também é preferida em situações de elevada estabilidade política e administrativa. Em termos financeiros, não se conseguiu apurar um padrão consistente de comportamento.

1. Resultados da Investigação

Feita uma conclusão mais abrangente passámos agora para a apresentação individual das conclusões por cada hipótese de trabalho.

Como já referimos, o nosso primeiro objectivo foi o de verificar a relação entre a natureza das actividades desenvolvidas a nível municipal e os mecanismos de governação utilizados. Segundo Stein (1993) os mecanismos de governação deveriam ser adequados à natureza e às características dos serviços prestados. Para cumprir com este objectivo definimos as três primeiras hipóteses de trabalho.

Desta forma, e com base nos trabalhos por Lowi (1964), Peterson (1981) e Barney (1999), na definição de actividades que por natureza devem ser produzidas por serviços internos aos Governos Locais, construímos a nossa primeira hipótese de trabalho relacionada com as soluções de hierarquia:

Hipótese 1: Actividades de desenvolvimento, distributivas, reguladoras e de fiscalização são asseguradas por mecanismos de hierarquia.

Os resultados obtidos (tabelas 49 e 52) sugerem a confirmação desta hipótese de trabalho, uma vez que no Grupo 1 de actividades municipais há uma enorme preponderância na escolha de mecanismos de hierarquia em comparação com os outros (89,15% dos casos). Adicionalmente, no ranking criado para os mecanismos de hierarquia (tabela 56) verificámos uma supremacia de actividades do Grupo 1 em relação aos demais.

As investigações de Ostrom e Ostrom (1977), classificando os bens como privados, públicos, *Toll Goods* e *Common Poll Resources* permitiram-nos apurar dois critérios para a definição de características identificadoras de bens susceptíveis de serem oferecidos por mecanismos de mercado: a possibilidade de exclusão e a rivalidade de consumo. Aproveitando também os trabalhos feitos por Levacic (1991), Brown e Potoski (2003a; 2005) e (McGuinness, 1991), construímos a nossa segunda hipótese, relacionada com as soluções de mercado:

Hipótese 2: Actividades que reúnam as características de possibilidade de exclusão e rivalidade no consumo são asseguradas por mecanismos de mercado.

Com base nos resultados obtidos (tabelas 50 e 53), somos levados a confirmar a existência de uma tendência para o recurso a mecanismos de mercado para este tipo de bens. Verificámos que nas actividades do Grupo 2 há um aumento considerável na frequência do uso de mecanismos de mercado quando comparados com os outros grupos de actividades municipais (29,84% para 2,73% e 8,99% nos outros grupos). O

ranking criado para o uso de mecanismos de mercado (tabela 57) também mostra um elevado grau de utilização por parte das actividades do Grupo 2.

Finalmente, as abordagens de Peterson (1981) permitiram isolar como característica dos mecanismos de *networks* a natureza redistributiva das actividades. A estas juntaram-se as características de actividades de índole social (Lamothe, Lamothe, & Feiock, 2007; Brandsen & Pestoff, 2006; Osbourne & McLaughlin, 2004) bem como a necessidade de aproveitar economias de escala de maneira a serem actividades viáveis em termos económicos e financeiros (Julnes & Pindur, 2004; Morgan & Hirilinger, 1991). Assim, definimos como terceira hipótese de trabalho:

Hipótese 3: Actividades que tenham um cariz redistributivo, de índole social e/ou que necessitem de um elevado investimento inicial são asseguradas por mecanismos de *network*.

Os resultados permitem concluir (tabelas 51 e 54), embora sem a mesma consistência dos mecanismos de mercado, que existe uma tendência para o recurso a mecanismos de *networks* nas actividades do Grupo 3 (20,45% para 8,12% e 6,70% nos outros grupos). No ranking dos mecanismos de *networks* (tabela 58), embora não havendo um claro domínio de actividades do Grupo 3, podemos concluir que os resultados mostram uma considerável utilização destes mecanismos por actividades desse grupo.

O nosso segundo objectivo visou identificar a existência de uma relação entre a escolha dos mecanismos de governação (hierarquia, mercado e *networks*) e um conjunto de variáveis independentes (apresentadas na tabela 35).

A economia dos custos de transacção permite estabelecer um critério de decisão em relação à escolha do mecanismo de governação mais adequado (Coase, 1937; Williamson, 1975; 1996; Nelson, 1997; Ferris & Graddy, 1997). Usando os conceitos de especificidade do activo e capacidade de mensuração, medimos a complexidade do serviço usando o mesmo procedimento de Brown e Potoski (2004; 2005; 2003a), Levin e Tadelis (2007), Feiock, Clingermayer, Shrestha, e Dasse (2007) e Leroux (2007). Assim, definimos a hipótese de trabalho inerente à complexidade do serviço:

Hipótese 4: Actividades com elevada complexidade são menos propícios a serem asseguradas por mecanismos de mercado, sendo

preferível sobretudo mecanismos de hierarquia mas também de *networks*.

Os resultados apresentados são consistentes com a hipótese definida. Em primeiro lugar, fizemos uma análise individual aos indicadores usados para medir os custos de transacção. Verificamos então que os testes chi-quadrado realizados (tabelas 62 a 69), mostraram a influência da Especificidade do Activo e da Dificuldade de Mensuração na escolha do mecanismo de governação. Assim, verificou-se uma diferença estatisticamente significativa na frequência de utilização entre os grupos de actividades municipais definidos. Os resultados permitiram concluir que as actividades do Grupo 2, associadas a mecanismos de mercado, têm uma menor dificuldade de mensuração quando comparadas com as actividades dos Grupos 1 e 3, associadas a actividades de hierarquia e *networks* respectivamente. Ora, estes resultados estão totalmente consistentes com a teoria dos custos de transacção. Quanto à Especificidade do Activo, não encontramos quaisquer diferenças estatisticamente significativas.

Mais tarde, voltamos a analisar os mesmos indicadores de custos de transacção e, novamente, os resultados parecem indiciar a confirmação da nossa hipótese. Assim, quando incluídos nos modelos de regressão multinomial logística, os comportamentos evidenciados coincidem com as previsões desenhadas com base na revisão de literatura. Assim, elevados níveis de Especificidade do Activo e de Dificuldade de Mensuração, traduzem-se em elevados níveis de custos de transacção que reduzem a probabilidade de se optar por mecanismos de mercado.

A complexidade do ambiente externo pode ser definida como uma variável explicativa do uso de mecanismos mais flexíveis na produção de bens e serviços públicos (Burns & Stalker, 1961). As soluções hierárquicas apresentam dificuldades em se adaptarem às rápidas mutações de ambientes instáveis (Weber, 1947; Alexander, 1995; Beetham, 1991; Blau & Meyer, 1971). Desta forma, definimos uma hipótese para medir o impacto de ambientes dinâmicos na escolha dos mecanismos de governação:

Hipótese 5: Situações de envolvente externa com elevada complexidade propiciam a adopção de mecanismos de mercado e *networks* em detrimento de mecanismos de hierarquia.

Também aqui, os resultados dos modelos de regressão multinomial logística, mostram uma consistência com a hipótese definida⁶⁵. Assim, à medida que o IDS é maior, o Rendimento *per capita* mais elevado e o uso de Solo Urbano é mais intenso, o ambiente externo torna-se mais complexo levando à adoção preferencial de soluções de mercado e de *networks* às soluções de hierarquia.

Usando as investigações realizadas por Brown, Potoski e Slyke (2006) e os indicadores trabalhados por Carvalho, Fernandes, Camões e Jorge (2005), quisemos verificar se a situação financeira dos Governos locais também pode ser um condicionalismo à decisão. Assim, estabelecemos a hipótese que mede o impacto da situação financeira:

Hipótese 6: Situações financeiras desfavoráveis propiciam a adoção de mecanismos de mercado e *networks* em detrimento de mecanismos de hierarquia.

Nesta hipótese encontramos inconsistências em relação aos resultados obtidos. Assim, só numa ocasião o indicador de endividamento apresentou resultados consistentes com a hipótese definida. De resto, o indicador de Independência Financeira revelou, em todas as ocasiões, que à medida que vai aumentando, menor será a propensão para recorrer a mecanismos de mercado ou *networks*. Os resultados são, neste domínio, inconclusivos.

Finalmente, graças aos trabalhos realizados por Feiock, Clingermayer, & Dasse (2003), pudemos estabelecer a última hipótese de trabalho que visa aferir o impacto da estabilidade administrativa e política na escolha dos mecanismos de governação.

Hipótese 7: Elevada estabilidade administrativa e política conduzem a adoção de mecanismos de mercado e *networks* em detrimento de mecanismos de hierarquia.

Neste caso, os resultados obtidos apontam para uma clara rejeição da hipótese formulada. Verificamos que uma maior estabilidade tem impactos negativos na opção pela externalização da produção de bens e serviços públicos. No entanto, já tínhamos alertado para este possível comportamento destas variáveis com base na nossa revisão de literatura.

⁶⁵ A única excepção prende-se com a variável explicativa Solo Industrial, que tem um comportamento contrário ao que seria expectável.

Em suma, os resultados da investigação possibilitam-nos traçar uma perspectiva geral sobre a influência exercida, quer por características intrínsecas do serviço quer por características dos municípios, na configuração organizacional adoptada em cada serviço público a ser prestado. Assim, à luz dos resultados obtidos, podemos adiantar os determinantes da escolha dos mecanismos de governação, nos Governos Locais em Portugal (Tabela 76).

Tabela 76 - Determinantes da Escolha dos Mecanismos de Governação

Forma Jurídica	Mecanismo de Governação	Determinantes
1. Serviços Municipais; 2. Serviços Municipalizados; 3. Empresas Municipais;	Hierarquia	<ul style="list-style-type: none"> - Elevada Complexidade de Serviço; - Elevada Estabilidade Política e Administrativa; - Actividades de Desenvolvimento, Distribuição e Regulação; - Ambientes Externos Estáveis;
1. Concessão de Serviços; 2. Contratação a Agentes de Mercado; 3. Sociedades Comerciais Mistas;	Mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades com possibilidade de Exclusão; - Actividades com possibilidade de Rivals; - Baixa Complexidade de Serviço; - Elevada Mensurabilidade de Serviço; - Ambientes Externos Complexos; - Baixa Estabilidade Política e Administrativa;
1. Parcerias com Organizações Sem Fins Lucrativos; 2. Associação de Municípios; 3. Área Metropolitana; 4. Sociedade Comercial Pública; 5. Sociedade Comercial Municipal; 6. Empresas Intermunicipais;	<i>Network</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades de Índole Social; - Actividades Redistributivas; - Elevada Complexidade de Serviço; - Baixa Mensurabilidade; - Baixa Estabilidade Política e Administrativa;

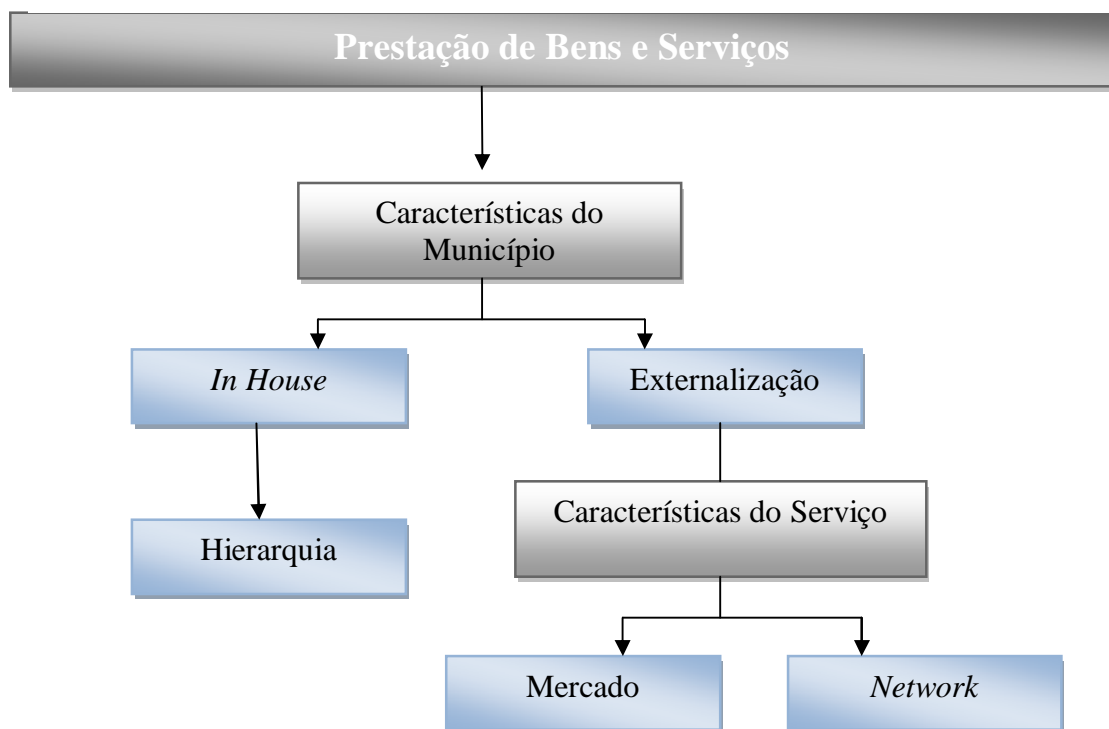
Fonte: Produção própria

Sem queremos ser demasiado prescritivo, os resultados obtidos, permitem-nos identificar factores que tornam a decisão dos Governos Locais, relativamente à escolha dos mecanismos de governação, menos aleatória. De facto, os resultados conseguidos levam-nos a acreditar na existência de condições favoráveis à adopção de mecanismos de mercado e de *networks* em alternativa à tradicional solução hierárquica.

Conforme já referimos inúmeras vezes, a opção por soluções hierárquicas domina o cenário da prestação de bens e serviços públicos em Portugal, que estão a cargo dos Governos Locais. Não existindo soluções ideais, o poder local tem gradualmente optado por usar combinações dos diferentes mecanismos de governação para o exercício das suas competências.

Desta forma, ambientes externos bastante complexos aliados a uma elevada instabilidade política e administrativa, são a combinação favorável para a adopção de mecanismos de mercado e/ou *networks* em alternativa às soluções hierárquicas. Numa segunda fase, são as características dos serviços que funcionam como critério de decisão. Assim, mediante a natureza do serviço e a sua complexidade, os Governos Locais optam por mecanismos de mercado ou por *networks* (Tabela25).

Figura 25 - Etapas de decisão



Fonte: Produção própria

2. Limitações encontradas

Durante o nosso trabalho, deparamo-nos com algumas limitações. A primeira prendeu-se com a recolha dos dados. Com base em experiências anteriores de trabalho de investigação com os municípios, decidimos adoptar uma abordagem distinta. De facto, a nossa experiência com o envio por correio dos questionários não era muito positiva. Assim, decidimos usar as novas tecnologias na expectativa de obter uma maior taxa de respostas. No entanto, tendo obtido um número considerável de respostas (101 em 278 municípios), gostaríamos de ter obtido uma taxa ainda mais elevada. Mesmo as 101 respostas foram conseguidas após alguma insistência tendo sido necessário, em alguns casos, avançar com contactos telefónicos e pessoais.

Também encontramos um problema na enumeração das actividades dos municípios. De facto, a lei faz uma enumeração de cláusula restrita, ou seja, define quais as áreas onde o poder local pode exercer as suas competências. O problema reside na concretização destas áreas gerais em actividades concretas e representativas das competências municipais. Não se revelou tarefa fácil conseguir sistematizar as actividades municipais bem como agrupá-las nos diferentes grupos.

Outra limitação reside na pouca significância das regressões Probit efectuadas e, conseqüentemente, não apresentadas. De facto, em virtude dos resultados inerentes ao primeiro objectivo de trabalho, quisemos avaliar a escolha dos mecanismos de governação nas actividades onde notamos uma maior dispersão de resultados. Começamos por estimar regressões Probit binárias analisando os mecanismos de governação dois a dois (hierarquia vs. Mercado; mercado vs. *networks*; hierarquia vs. *networks*). Os resultados obtidos não foram estatisticamente significativos. Optámos então por construir regressões multinomiais logísticas para cada actividade. Novamente não obtivemos resultados concludentes. A solução adoptada acabou por ser aquela que maiores frutos revelou.

3. Linhas de Investigação Futuras

Ao longo do trabalho, e à medida que fomos resolvendo as nossas questões de partida, surgiram outras possíveis linhas de investigação futuras. Assim, verificamos uma menor consistência entre as hipóteses definidas e a opção pelos mecanismos de governação de *networks*. Quer avaliando a natureza das actividades, quer analisando as variáveis explicativas dos modelos multinomiais logísticos, somos da opinião que esta será uma área que permitirá a construção de novos projectos de investigação.

Outra questão que poderá servir para investigações futuras relaciona-se com a relação entre a estabilidade política e administrativa. Os resultados indicam um caminho contrário ao definido, mas, conforme referimos repetidamente, já na revisão de literatura, tínhamos verificado a existência de uma corrente que defendia uma posição contrária a estabelecida na nossa Hipótese 7. Seria interessante aprofundar esta relação entre o *turnover* político e administrativo e os mecanismos de governação escolhidos para a produção de bens e serviços públicos.

Outro ponto relevante é questão da localização geográfica e do uso de mecanismos de governação. O resultado obtido com a variável *dummy*, introduzida para a localização dos municípios, levou-nos a concluir que os municípios do litoral preferem maioritariamente combinações organizacionais próprias de soluções hierárquicas. Ora, este resultado contraria a ideia generalizada que seriam precisamente estes os municípios que mais recorreriam a mecanismos alternativos de governação. Parece-nos interessante aprofundar, num trabalho futuro, este resultado procurando as suas explicações.

Finalmente, os resultados obtidos pela dimensão financeira também nos parecem constituir uma boa base para novos trabalhos. A falta de consistência do comportamento dos dois indicadores, Endividamento e Independência Financeira, poderá, em nossa opinião, ser explorada tentando analisar mais aprofundadamente o impacto desta realidade na opção entre as soluções internas e a externalização.

BIBLIOGRAFIA

- 6, P. (2004). "Joined-up government in the western world in comparative perspective: a preliminary literature review and exploration". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 103-138.
- Aldrich, J., & Nelson, F. (1984). *Linear Probability, Logit, and Probit Models*. Newbury Park: Sage Publication.
- Alexander, E. (1995). *How Organizations Act Together*. Luxembourg: Gordon and Breach Publishers.
- Allison, G. (1998). "Public and private Management: Are they Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?". In P. Drove, *Classic of Public Administration*. The Dorsey Press.
- Alves, C. S. (2002). *Os Municípios e as Parcerias Público-Privadas*. Associação dos Técnicos Administrativos Municipais.
- Amaral, D. F. (2004). *"Curso de Direito Administrativos"* (2ª edição ed., Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Amaratunga, D., Bladry, D., Sarshar, M., & Nelson, R. (2002). "Quantitative and qualitative research in the built environment: application of "mixed" research approach". *Work Study*, 51 (1), 17-31.
- Amorim, J. P. (2000). *As Empresas Públicas no Direito Português em especial, as empresas municipais*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Anderson, J. (1984). *Public Policy-Making*. New York: Rinehart and Winston.
- Andresani, G., & Ferlie, E. (2006). Studying Governance within the British Public Sector and without: Theoretical and methodological issues". *Public Manangement Review*, 8 (3), 415-432.
- Antunes, I. (2001). "Pensar Global para a Acção Local". *Revista de Administração e Políticas Públicas*, II (1), 58-73.
- Araújo, J. F. (2003). "As relações inter-organizacionis no sistema de governação". *Documentos de trabalho do NEAPP*, 1 (7).
- Araújo, J. F. (2002). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto Editoria.

- Araújo, J. F. (2000). Hierarquia e Mercado: a experiência recente da administração gestonária. In *Moderna Gestão Pública: Acta Geral do Segundo Encontro*. Oeiras: INA.
- Arndt, H. (1998). "From State to Market". *Asian Economic Journal* , 12 (4), 331-341.
- Atkinson, A. (1996). "The Economics Of The Welfare State". *The American Economist* , 40 (2), 5-15.
- Barnard, C. (1938). "Informal Organization and their Relation to Formal Organization". In *The Functions of the Executive*. Cambridge: Havard University Press.
- Barney, J. (1999). "How a firm's Capabilities Affect Boundary Decisions". *Sloan Management Review* , 40 (3), 137-145.
- Barry, J., Berg, E., & Chandler, J. (2006). "Movement and Change in the Public Sector: Bringing social movements into analysis". *Public Manangement Review* , 8 (3), 433-448.
- Beetham, D. (1991). "Models of Bureaucracy". In G. Thompson, J. Mitchell, R. Levacic, & J. Frances, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- Bevir, M., & O' Brien, D. (2001). "New Labour and the Public Sector in Britain". *Public Administration Review* , 61, 535 – 547.
- Bilhim, J. (2000). "Introdução". In INA, *Moderna Gestão Pública: Acta Geral do Segundo Encontro INA* (pp. 117-124). Oeiras: INA.
- Bilhim, J. (2001). *Teoria Organizacional*. Lisboa: 2ª Edição, ISCSP.
- Blaikie, N. (2000). *Designing Social Research*. Blackweel Publishing Press.
- Blau, P., & Meyer, M. (1971). *Bureaucracy in Modern Society*. Random House, Inc.
- Blom-Hanse, J. (1997). "A "New Institutional" Perspective on Policy Networks". *Public Administration* , 75, 669-693.
- Bode, I. (2006). "Co-Governance within Networks and the Non-Profit - For-Profit Divide: A cross-cultural perspective on the evolution od domiciliary elderly care". *Public Management Review* , 8 (4), 551-566.
- Borooah, V. K. (2002). *Logit and Probit: Ordered and Multinomial Models*. SAGE.

- Bouckaert, G., Peters, G., & Verhoest, K. (2006). "Janus faced re-organisation: Specialisation and co-ordination in four countries in the period 195-2005". *Paper presented at European Group of Public Administration (EGPA)*. Milan.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). *Public Management and Governance*. Routledge.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2001). "Emerging Trends in Public Management and Governance". *Bristol Business School Teaching and Research Review*, 5.
- Boycko, M., Shleifer, A., & Vishny, R. (1996). *A Theory of Privatization*. Economic Journal.
- Boyne, G. (1998). "Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Services Contracting in U.S. Local Government". *Public Administration Review*, 58 (6), 474-484.
- Boyne, G. (1996). "Competition and Local Government: A Public Choice Perspective". *Urban Studies*, 33 (4-5), 703-721.
- Bradach, J., & Eccles, R. (1991). "Price, authority and trust: from ideal types to plural". In G. M. Thompson, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- Brandsen, T., & Pestoff, V. (2006). "Co-Production, the Third Sector and the Delivery of Public Services: An introduction". *Public Management Review*, 8 (4), 493-502.
- Brandsen, T., & Van Hout, E. (2006). "Co-Management in Public Services Networks: The Organizational Effects". *Public Management Review*, 8 (4), 537-550.
- Bravo, A. B., & Sá, J. V. (2000). *Autarquias Locais: Descentralização e Melhor Gestão*. Lisboa: Verbo Editora.
- Breitenbach, H., Bruden, T. B., & Coates, D. (1991). Socialism, planning and the market. In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell, *Markets, Hierarchies and Networks - The Coordination of Social Life*. SAGE Publication.
- Brickman, R. (1979). "Comparative Approaches to R&D Policy Coordination". *Policy Sciences*, 11(1), 73-91.

- Brown, T., & Potoski, M. (2006). "Contracting For Manangement: Assessing Manangement capacity Under Alternative Service Delivery Arrangements". *Journal of Policy Analysis and Management* , 25 (2), 323-346.
- Brown, T., & Potoski, M. (2003b). "Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments". *Public Administration Review* , 63 (2), 153-164.
- Brown, T., & Potoski, M. (2004). "Managing the Public Service Market". *Public Administration Review*" , 64 (6), 656-668.
- Brown, T., & Potoski, M. (2003a). "Transaction Cost and Institutional Explanations for Government Services Production Decisions". *Journal of Public Administration Research and Theory* , 13 (4), 441-468.
- Brown, T., & Potoski, M. (2005). "Transaction Costs and Contracting". *Public Performance & Management Review* , 28 (3), 326-351.
- Brown, T., Potoski, M., & Slyke, D. (2006). "Mananging Public Services Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets". *Public Administration Review* , 323-331.
- Brunner, K., & Meckling, W. (1977). "The Preception of Mana and the Conception of Government". *Journal of Money, Credit and Banking* , 9 (1), 70-85.
- Brutsch, D. (1998). "Building up a virtual organization". In P. Schonsleben, & A. Buchel, *Organizing the Extended Enterprise*. Chapman & Hall.
- Bryman, A. (1984). "The Debate about Quantitative and Qualitative Research: A Question of Method or Epistemology?". *The British Journal of Sociology* , 35 (1), 75-92.
- Bryman, A. (2001). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, J. (1969). *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*. Markham Publishing Company.
- Burns, T., & Stalker, G. (1961). *The Management of Innovation*. Tavistock.
- Byman, A., & Cramer, D. (2001). *Quantitavive Data Analysis with SPSS Release 10 for Windows*. Routledge.
- Carlos, A. (2001). "Principal – Agent Problems in Early Trading Companies: A Tale of Two Firms". *Historical Perspectives on the Economics of Trade* , 82, 140-145.

- Carter, N. (1991). "Learning to Measure Performance: The Use of Indicators in Organization". *Public Administration* , 69, 85-101.
- Carvalho, J., Fernandes, M. J., Camões, P., & Jorge, S. (2005). *Anuário Financeiros dos Municípios Portugueses* . CTOC.
- CCDR- N. (1998). *Modelos Associativos Inter-Institucionais com a Participação dos Municípios*. Porto: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). "The Challenge of Coordination in Central Government Organization". *Paper presented at the European Group of Public Administration*. Madrid.
- Clingermayer, J., & Feiock, R. (1997). "Leadership Turnover, Transaction Costs, and External City Service Delivery". *Public Administration Review* , 57 (3), 231-239.
- Coase, R. (1937). "The Nature of the Firm". *Economica* , 4, 386-405.
- Considine, M., & Lewis, J. (2003). "Bureaucracy, Network or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand". *Public Administration Review* , 63 (2), 131-140.
- Cortes Constitucionais de 1823. (1823). *Constituição Política da Monarquia Portuguesa*.
- Costa, C., & Rodrigues, M. (2007). "Local Governments Budgeting: A Portuguese Analysis of Central Dependency". *Paper presented at the Annual Conference of the European Group of Public Administration*. Madrid.
- Denhardt, R., & Denhardt, J. (2000). "The New Public Service: Serving Rather than Steering". *Public Administration Review* , 60, 549-559.
- Dhrymes, P. (1986). "Limited Dependent Variables". In Griliches, & Intriligator, *Handbook of Econometrics* (pp. 1567-1631). Amsterdam: North-Holland.
- Dollery, B. (2001). "New institutional economics and the analysis of the public sector". *Policy Studies Review* , 18, 185-211.
- Dye, T. (1995). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Eliot, J. (1991). "In Praise of Hierarchy". In G. Thompson, J. Mitchell, R. Levacic, & J. Frances, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.

- Ernest, A. (1995). *How Organizations Act Together*. Luxembourg: Gordon and Breach Publishers.
- Estorninho, M. J. (1996). *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina.
- Evers, A. (2005). "Mixed Welfare Systems and Hybrid Organizations: Changes in the Governance and Provision of Social Services". *International Journal of Public Administration* , 28 (9), 737-748.
- Fayol, H. (1949). *General and Industrial Management*. Paris: Constance Storrs.
- Feiock, R., Clingermayer, J., & Dasse, C. (2003). "Sector Choices for Public Service Delivery". *Public Management Review* , 5 (2), 163-175.
- Feiock, R., Clingermayer, J., Shrestha, M., & Dasse, C. (2007). "Contracting and Sector Choice Across Different Types of Municipal Services". *State and Local Government Review* , 39 (1).
- Fenwick, J., Shaw, K., & Foreman, A. (1994). "Managing Competition in UK Local Government The Impact of Compulsory Competitive Tendering". *International Journal of Public Sector Management* , 7 (6), 4-14.
- Ferlie, E., & Andresani, G. (2006). "Roundtable: Understanding current developments in public-sector management - New Public Management, governance or other theoretical perspectives?". *Public Management Review* , 8 (3), 389-395.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., Pettigrew, & Andrew. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford university Press.
- Fernandes, A. J. (1995). *introdução à Ciência Política*. Porto: Porto Editora.
- Ferris, J. M., & Graddy, E. A. (1986). "Contracting Out: For What? With Whom?". *Public Administration Review* , July/August, 333-344.
- Ferris, J. M., & Graddy, E. A. (1997). "New public management theory: lessons from institutional economics and government contracting". *Advances in International Comparative Management Supplement* , 3, 89-104.
- Ferris, J. M., & Graddy, E. A. (1991). "Production cost, transaction cost, and local government contractor choice". *Economic Inquiry* , XXIX , 541-554.
- Fimreite, A., & Lægreid, P. (2005). "Specialization and Coordination: Implication for Integration and Autonomy in a Multi-Level System".

- Frant, H. (1996). "High-powered and low-powered incentives in the public sector". *Journal of Public Administration Research & Theory* , 6 (3).
- Freitas do Amaral, D. (1994). *Curso de Direito Administrativo* (Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Friedman, M. (1956). "The Quantity Theory of Money – A Restatement". In M. Friedman, *Studies in the Quantity Theory of Money* (Vols. 3-21). Chicago: University of Chicago Press.
- Fry, B. (1989). *Mastering Public Administration*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Galbraith, J. K. (1967). *The New Industrial State*. Houghton Mifflin.
- Giovanni, S. (1991). "Market, capitalism, planning and technocracy". In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell, *Markets, Hierarchies and Networks - The Coordination of Social Life* (pp. 154-163). SAGE Publication.
- Gonçalves, P. (1999). *"A Concessão de Serviços Públicos"*. Coimbra: Almedina Editora.
- Grandori, A. (1997). "Governance Structures, Coordination Mechanisms and Cognitive Models". *The Journal of Management and Governance* , 29-47.
- Grandori, A. (1987). *Perspectives on Organization Theory*. Cambridge: Ballinger.
- Gray, A., & Jenkins, B. (1995). "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?". *Public Administration* , 73, 75-99.
- Gulick, L. (1937). "Notes on the Theory of Organization". In G. & Urwick, *Papers on the Science of Administration*.
- Guy, B. (1991). "Survival inside Bureaucracy". In G. Thompson, J. Mitchell, R. Levacic, & J. Frances, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- Hart, O., & Moore, J. (1999). "Foundations of Incomplete Contracts". *Review of Economic Studies* , 66 (1), 115–138.
- Hartley, J., Butler, M., & Benington, J. (2002). "Local Government Modernization: UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective". *Public Management Review* , 4, 387-405.
- Hayek, F. (1976). *Law Legislation and Liberty* (Vol. II). Chicago: University of Chicago Press.

- Hendriks, F., & Tops, P. (2003). "Local Public Management Reforms in the Netherlands: Fads, Fashions and Winds of Change". *Public Administration* , 81, 301-323.
- Hindmoor, A. (1998). "The importance of being trust: transaction cost and policy network theory". *Public Administration* , 76, 26-30.
- Hirst, P. (2000). "Democracy and Governance". In J. Pierre, *Debating Governance* (pp. 13-35). Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hobbes, T. (1651). *Leviathan, or The Matter, Forme and Power of a Common Wealth Ecclesiasticall and Civil*. London.
- Hood, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Open University Press. Buckingham. .
- Hood, C. (1991). "A Public Management for all Seasons". *Public Administration* , 68, 3-19.
- Hood, C. (1982). "Government Bodies and governmental growth". In A. Barker, *Quangos in Britain: Government and networks of public policy making*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., James, O., Jones, G., Scott, C., & Travers, T. (1998). "Regulation Inside Government: Where New Public Management Meets the Audit Explosion". *Public Money & Management* , 18, 61-69.
- Huges, O. (2006). "The New Pragmatism: Moving Beyond the debate over NPM". *Paper presented at the X International Research Symposium of Public Management*. Glasgow.
- Humpage, L. (2005). "Experimenting With a "Whole Of Government" Approach: Indigenous Capacity Bulding in New Zealand ans Australia. *Policy Studies* , 26 (1), 47-66.
- Jagers, H., Jansen, W., & Steebackers, W. (2000). "Characteristics of Virtual Organizations". In Siber, & Griese, *Electronic Journal of Organizational Virtualness* (Vol. 1 (1)).
- Jeffery, C. (1996). "Farewell the third level? The German Länder and the European Policy Progress". *Regional and federal studies* , 6 (2), 56-75.

- Jennings, E., & Krane, D. (1994). "Coordination and Welfare Reform: The Quest for the Philosopher's Stone". *Public Administration Review* , 54 (4), 341-348.
- Johanson, J., & Mattson, L.-G. (1991). "Interorganizational relations in industrial systems: a network approach compared with the transaction-cost approach". In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell, *Markets, Hierarchies and Networks - The Coordination of Social Life* (pp. 256-265). SAGE Publication.
- Johnston, R., & Lawrence, P. (1991). "Beyond vertical integration - the rise of the value-adding partnership". In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell, *Markets, Hierarchies and Networks - The Coordination of Social Life* (pp. 193-203). SAGE Publication.
- Julnes, G., & Pindur, W. (2004). "Determinants of local government support for alternative forms of regional coordination". *American Review of Public Administration* , 39 (6), 720-757.
- Kettl, D. (2000). *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest and money*. London: Macmillan.
- Kickert, W. (1997). "Public Governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American "Managerialism"". *Public Administration* , 75, 731-752.
- Kickert, W., & Stillman, R. (1996). "Changing European States; Changing Public Administration". *Public Administration Review* , 56 (1), 65 – 67.
- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2000). "Public Management and Policy Networks". *Public Management* , 2, 135-158.
- Klijn, E.-H., Koppenjan, J., & Termeer, K. (1995). "Managing Networks in the Public Sector: A theoretical study of management strategies in policy networks". *Public Administration* , 73, 437-454.
- Knoke, D., & Kuklinski, J. (1991). "Network analysis: basic concepts". In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell, *Markets, Hierarchies and Networks - The Coordination of Social Life* (pp. 173-183). SAGE Publication.
- Kooiman, J., & Van Vliet, M. (1993). "Governance and Public Management". In Eliassen, & J. Kooiman, *Managing Public Organizations – lessons from contemporary european experience* (pp. 46-57). London: Sage Publications.

- Koppell, J. (2003). *The Politics of Quasi-Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krizner, I. (1991). "Market Process versus Market Equilibrium". In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell, *Hierarchies and Networks - The Coordination of Social Life* (pp. 56-66). SAGE Publication.
- Kubicek, H., & Hagen, H. (2000). "One-stop-government in Europe: an overview". In H. Kubicek, & H. Hagen, *"One-stop-government in Europe: results from 11 national surveys"* (pp. 401-466). Bremen: University of Bremen Press.
- Lamothe, M., Lamothe, S., & Feiock, R. (2007). "Vertical Integration in Municipal Service Provision". *Working Paper* . Univerity of Nebraska Omaha-Lincon Florida State University.
- Lane, J. E. (2000). *New Public Management*. Routledge.
- Lawrence, & Lorsh. (1967). High-performing Organization in Tree Environments. In *Organization and Environment*. Cambridge: Harvard University Press.
- Leroux, K. (2007). "Explainig Local Government Cooperation on Public Works: Evidence From Michigan". *Public Works Manangement Policy* , 12, 344-358.
- Levacic, R. (1991). "Markets and Government: an overview". In G. Thompson, J. Mitchell, R. Levacic, & J. Frances, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- Levin, J., & Tadelis, S. (2007). "Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities". *Working Paper* . Stanford University University of Cafifornia, Berkeley.
- Liao, T. (1994). *Interpreting Probability Models: Logit, Probit, and Other Generalized Linear Models*. Thousand Oaks: Sage Publication .
- Lindblom, C. (1977). *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Lindblom, C. (1980). *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs,: Prentice-Hall .
- Ling, T. (2002). "Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems". *Public Administration* , 80 (4), 615-642.

- Löffler, E. (2003). "Governance: Networking with Stakeholders". In T. Bovaird, & E. Löffler, *Public Management and Governance* (pp. 163-175). Abingdon: Routledge.
- Lowi, T. (1964). "American Business, Public Policy, case Studies and Political Theory". *World Politics* , 16, 677-715.
- Lowndes, V., & Skelcher, C. (1998). "The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: An analysis of changing modes of governance". *Public Administration* , 76, 313-333.
- Manique, A. P. (1989). *Mouzinho da Silveira Liberalismo e Administração Pública*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Maroco, J. (2007). *Análise Estatística*. Lisboa: Sílabo.
- Martin, S. (2002). "The Modernization of UK Local Government – Markets, Managers, Monitores and Mixed Fortunes". *Public Management Review* , 4, 291-307.
- Martin, S., & Hartley, J. (2000). "Best Value for All? Na emperical analysis of local government´s capacity to implement Best Value principles". *Public Management* , 2, 43-56.
- Maslow, A. (1943). "A Theory of Human Motivation". *Psychological Review* , 50, 370-96.
- Mathiasen, D. (2005). International Public Management . In E. Ferlie, L. Lynn, & C. Pollitt, *The Oxford Handbok of Public Management* (pp. 643-670). Oxford.
- McGuiness, T. (1991). "Markets and Managerial Hierarchies". In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- McLaughlin, K. (2002). "Lesson Drawing from the International Experience of Modernizing Local Governance". *Public Management Review* , 4, 405-411.
- Menard, S. (2002). *Applied Logistic Regression analysis*. SAGE.
- Merton, R. (1963). "Estrutura burocrática e personalidade". *Reader in Bureaucracy* .
- Metcalfe, L. (1994). "International policy co-ordination and public management reform". *International Review of Administrative Sciences* , 60, 271-290.

- Miles, L. e. (1984). "Organization Fit: Fit, failure and the hall of fame". *California Management Review* , 26, 10-28.
- Milward, B., & Provan, K. (2000). "Governing the Hollow State". *Journal of Public Administration and Research Theory* , 10 (2), 359-379.
- Milward, B., & Provan, K. (1998). "Mesuring Network Structure". *Public Admininstration* , 76, 387-407.
- Mintzberg, H. (2004). *Estrutura e Dinâmica das Organizações* (3ª edição ed.). Lisboa: Dom Quixote.
- Mishra, D., Heide, J., & Cort, S. (1998). "Information Asymmetry and Levels of Agency Relationships". *Journal of Marketing Researc* , XXXV, 277-295.
- Montalvo, A. R. (2003). *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*. Coimbra: Almedina.
- Morgan, D., & Hirilinger, M. (1991). "Intergovernmental services contracts: A multivariate explanation". *Urban Affairs Quarterly* , 27 (1), 128-144.
- Mossberg, K. (2007). "The Many Meanings of Governance: How Should we Develop Research and Theory". *Paper presented at: A Global Look at Urban and Regional Governance: The State-Market-Civic Nexus* . Atlanta: Emory University.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill.
- Nelson, M. (1997). "Municipal government approaches to services delivery: An analysis from transactions cost perspective". *Economic Inquiry* , XXXV, 82-96.
- Neves, M. J. (2004). *Governo e Administração Local*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Oliveira, A. C. (1993). *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios do Poder Local*. Círculo de Leitores.
- Oliver, J., & Moseley, A. (2006). "Co-Ordinating Public Services from the Top Down or Bottum-up? Assessing the Implementation of "Joined-up

- Government" by Street-Level Bureaucrats in Homelessness Services in England". *European Group of Public Administration*. Milan.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*. Reading Mass. Addison Wesley Public Comp.
 - Osbourne, S., & McLaughlin, K. (2004). "The Cross-Cutting Review of the Voluntary Sector: Where Next for Local Government Voluntary Sector Relationship?". *Regional Studies*, 38 (5), 573-582.
 - Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration". *Public Administration Review*, 203-216.
 - Ostrom, V., & Ostrom, E. (1977). "Public Goods and Public Choices". In E. S. Savas, *Alternatives for Delivering Public Services* (pp. 7-49). Boulder: Westview.
 - O'Toole, L. (1997). "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration". *Public Administration Review*, 57 (1), 45-52.
 - Ouchi, W. (1991). "Markets, bureaucracies and clans". In G. Thompson, J. Mitchell, R. Levacic, & J. Frances, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
 - Pereira, A., & Almeida, C. d. (1985). *Conhecer as Autarquias Locais*. Porto: Porto Editora.
 - Pestana, M., & Gageiro, J. (2005). *Análise de Dados para Ciências Sociais*. Lisboa: Sílabo.
 - Peters, G. (1998). "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination". *Public Administration*, 76, 295-311.
 - Peterson, P. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
 - Pierre, J., & Peters, G. (2005). *Governing Complex Societies*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
 - Pollitt, C. (2003). "Joined-up Government: a Survey". *Political Studies Review*, 1, 34-49.
 - Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford; Basil Blackwell.
 - Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

- Pollitt, C., Brichall, J., & Putman, K. (1998). *Decentralising Public Service Management*. Macmillan Press Ltd.
- Powell, W. (1991). "Neither market nor hierarchy: network forms of organization". In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- Prentice, S. (2006). "Childcare, Co-Production and the Third Sector in Canada". *Public Manangement Review* , 8 (4), 521-536.
- Provan, K., & Milward, B. (2001). "Do Network Really Work? A Framework for Evaluating Public Sector Organizational Networks". *Public Administration Review* , 61 (4), 414-423.
- Rehfuss, J. (1991). "A Leaner, tougher public management? Public agency competition with private contractors". *Public Administration Quarterly* , 239-252.
- Reichard, C. (2003). Local Management Reforms in Germany. *Public Administration* , 81, 354-363.
- Rhodes, R. (1996). "From Institutions to Dogma: Tradition, Ecletism and Ideology in the study os British Public Administration". *Public Administration Review* , 56, 507-516.
- Rhodes, R. (1997). "From Marketisation to Diplomacy: It's the mix That Matters". *Australian Journal of Public Administration* , 56 (2), 40-53.
- Rhodes, R. (2000). "Governance and Public Administration". In J. Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. (1991). "Polict networks and sub-central governement". In G. Thompson, J. Mitchell, R. Levacic, & J. Frances, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- Richards, S. (1988). "Management in Central Government: the next steps". *Public Money & Management* , 8, 87-91.
- Ricketts, M. (1994). *The Economics of business enterprise an introduction to economic organization an the theory of the firm*. Brignhton Wheatsheaf.
- Rocha, O. (2000). "Modelos de Gestão Pública". *Revista de Administração e Políticas Públicas* , 1 (1), 6-16.
- Rocha, O. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.

- Rodrigues, M. (2005). "A Nova Gestão Pública em Portugal: O caso dos Municípios de dos Distritos de Vila Real e Bragança" . *Dissertação de Mestrado* . Braga: Universidade do Minho.
- Rodrigues, M., & Araújo, J. F. (2006 a)). "A Nova Gestão Pública na Administração Local: O caso do Noroeste de Portugal". *Revista Galega do Eixo-Atlântico* , 9, 59-80.
- Rodrigues, M., & Araújo, J. F. (2005). "A Nova Gestão Pública na Governação Local" . *3º Congresso Nacional de Administração Pública – Instituto Nacional de Administração*. Lisboa: INA.
- Rodrigues, M., & Araújo, J. F. (2006). "Reforming Portuguese Local Government: A New Public Management Approach" . *Paper apresentado na X International Research Symposium on Public Management* . Glasgow.
- Rosenbaum, A. (2006). "Cooperative service delivery: the dynamics of public sector-private sector- civil society collaboration". *International Review of Administrative Sciences* , 72 (1), 43-56.
- Sanderson, I. (2001). "Performance Management, Evaluation, and Learning in "Modern" Local Government". *Public Administration* , 79, 297-313.
- Simon, H. (1960). "The New Science of Management Decision". In P. D.S., (*Organisation Theory*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Simon, H. (1957). *Models of Man*. New York: John Wiley.
- Sinn, H.-W. (1995). "A Theory of the Welfare State". *Scandinavian Journal of Economics* , 97 (4), 495-526.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London : Methuen and Co., Ltd.
- Sousa, M. R. (1992). "O sentido e a forma da discussão da reforma eleitoral". In C. N. Eleições, "*Que reforma eleitoral? I Forum eleitroal: intervenções e debates*". Lisboa: CNE.
- Stead, D., & Geerlings, H. (2005). "Integrating Transport, Land use Planning and Environment Policy: Views of practitioners from Denmark, England and Germany". *Innovation* , 18, 443-453.
- Stein, R. (1993). "Arranjng City Services". *Journal of Public Administration Resarch and Theory* , 3 (1), 66-92.
- Stevens, A. (1992). *The Government and Politics of France*. MacMillan.

- Stewart, J., & Wlask, K. (1992). "Change in the Management Of Public Services". *Public Administration* , 70, 499-518.
- Tavares, A., & Camões, P. (2007). "Local Services delivery choices in Portugal: A political transaction cost framework". *Local Government Studies* , 33 (4), 535-553.
- Tavares, A., & Camões, P. (2008). "Understanding Intergovernmental Cooperation in a Context of Decentralization: An Empirical Study of Collaboration among Portuguese Municipalities." . *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*.
- Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York: W.W. Norton & Company.
- Tenbenschel, T. (2005). "Multiple modes of Governance: Disentangling the alternatives to hierarchies and markets". *Public Management Review* , 7 (2), 267-288.
- Thompson. (1967). *Technology and Structure*. In *Organizations in Action: Social Science Bases of Administration Theory*. McGraw-Hill.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R., & Mitchell, J. (1991). *Markets, Hierarchies and Networks - The Coordination of Social Life*. SAGE Publication.
- Thompson, V. (1965). "Bureaucracy and Innovation". *Administrative Science Quarterly* , 10, 1-20.
- Van de Ven, A., Koenig, R. J., & Delbecq, A. (1976). "Determinants of Coordination Modes within Organizations". *American Sociological Review* , 41, 322-338.
- Verhoest, K., Peters, G., Beuselinck, E., Meyers, F., & Bouckaert, G. (2004). *"How Coordination and Control of Public Organizations by Government Interrelate: an analytical and empirical exploration"*. Obtido em 10 de 08 de 2007, de Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis – network: <http://www.publicmanagement-cobra.org>
- Verhoest, K., Peters, G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). "The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review". *Public Administration and Development* , 24, 101-118.
- Walzer, M. (1988). "Socializing the Welfare State". In A. Guttmann, *Democracy and the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.

- Watt, P. (2006). "Principles and Theories of Local Government". *Institute of Economics Affairs* , 4-10.
- Weber, M. (1947). Legitimate Authority and Bueaucracy. In *The Theory of Social and Economic Organisation*. Free Press.
- Weimer, D., & Vining, A. (1999). *Policy Analysis: Concepts and Practices*. Upper Saddle River, N.J: Prentice-Hall.
- White, L. (1989). "Public Management in Pluralistic Arena". *Public Administration Review* , 522-532 .
- White, L. (1989). "Public Management in Pluralistic Arena" . *Public Administration Review* , 522-532.
- Williamson, O. (1999). "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives". *Administrative Science Quarterly* , 36, 269-296.
- Williamson, O. (1999). "Public and Private Bureaucracies: A transaction Cost Economic Perspective". *The Journal of Law, Economics & Organization* , 15 (1), 306-342.
- Williamson, O. (1981). "The Economics of Organization". *American Journal of Sociology and Economics* , 36, 548-577.
- Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Williamson, O. (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Williamson, O., & Winter, S. (1993). *The Nature of the Firm: origins, evolution and development*. Oxford University Press, Inc.
- Wollmann, H. (2000). "Local government modernazation in Germany: Between incrementalism and reform waves". *Public Administration* , 78 (4), 915-936.
- Woodward, J. (1958). *Management and Technology*. London.
- World Bank. (1989). *Sub-Sahara Africa: from crisis to sustainable growth. A long-term perspective study*. Washington DC: World Bank.
- Zimmermann, V. (1996). Pseudo-R2 Measures for Some Common Limited Dependent Variable Models. *Sonderforschungsbereich* , 386.

Legislação:

- Código do Procedimento Administrativo;
- Constituição da República Portuguesa;
- Decreto-Lei n.º 260/76 de 8 de Abril;
- Decreto-Lei n.º 116/84 de 6 de Abril;
- Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de Março;
- Decreto-Lei n.º 44/91 de 2 de Agosto;
- Decreto-Lei n.º 319/95 de 28 de Novembro;
- Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho;
- Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de Janeiro;
- Lei n.º 79/77 de 3 de Março;
- Lei n.º 1/79 de 2 de Janeiro;
- Lei n.º 116/84 de 6 de Abril;
- Lei n.º 18/91 de 10 de Janeiro;
- Lei 23/97 de 23 de Janeiro;
- Lei n.º 58/98 de 18 de Agosto;
- Lei n.º 159/99 de 11 de Maio;
- Lei n.º 169/99 de 19 de Maio;
- Lei n.º 172/99 de 21 de Setembro;
- Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio;
- Lei n.º 11/2003 de 13 de Maio;
- Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro;
- Lei 2/2007 de 15 de Janeiro;
- Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro.

Outros:

- Anuário Estatísticas Municipais 2006. Instituto Nacional de Estatística

ANEXO 1



- A qualquer altura poderá gravar o questionário de maneira a continuar o seu preenchimento mais tarde
- Quando tiver preenchido o questionário na totalidade clique em submeter de maneira a tornar as respostas definitivas
- Passe o rato por cima dos título de maneira a visualizar as caixas de ajuda e esclarecimentos
- Este questionário destina-se ao desenvolvimento de uma tese de Doutoramento em Ciências da Administração, na Universidade do Minho.
- Se assim o desejar, poderá mencionar o seu contacto para poder partilhar os resultados do estudo.
- Agradeço, desde já, a sua disponibilidade e colaboração.

1. Caracterização de quem responde ao questionário

1.1. Qual o cargo que ocupa na Câmara Municipal?

- Presidente
- Vereador
- Director Municipal
- Director de Departamento
- Apoio à Presidência
- Outra. Qual?

1.2. Sexo

- Feminino
- Masculino

1.3. Idade

- Entre 18 a 25 anos
- Entre 26 a 35 anos
- Entre 36 a 45 anos
- Entre 46 a 55 anos
- Mais de 56 anos
-

1.4. Habilitações Literárias

- Ensino Secundário
- 12º Ano
- Licenciatura Pós-graduação
- Mestrado
- Doutoramento
- Outra. Qual?

1.5. Área Científica de Conhecimento e Formação

- Gestão Economia
- Administração Pública
- Arquitectura Engenharia
- Direito
- Contabilidade
- Outra. Qual?

2. Caracterização município em análise

2.1. Que força política está no poder

- PSD
- CDS
- PS
- CDU
- Coligação de centro-esquerda
- Coligação de centro-direita
- PCP
- BE
- Movimento Independente

2.2. Nas ultimas eleições autárquicas que tipo de maioria foi conseguida

- Absoluta

Recolha de Resíduos Sólidos						
Tratamento de Resíduo Sólidos						
Abastecimento Água						
Tratamento de Águas Residuais						
Serviço de Bombeiros e Protecção Civil						
Manutenção e Administração de Cemitérios						
Manutenção e Administração Parques de Estacionamento						
Manutenção e Administração Parquímetros						
Manutenção e Administração Cantinas						
Manutenção e Administração Camil						
Manutenção de Jardins e Parques Públicos						

Saúde e Acção Social

	Quem presta o serviço?	Especificidade do Activo	Dificuldade na Mensuração	Quando foi tomada a decisão de fornecer este serviço por esta entidade	Que Força Política tomou esta decisão	Já houve outra entidade responsável pela prestação do serviço?
Cuidados de Saúde e Assistência Médica						
Serviço de Apoio ao Idoso						
Serviço de Apoio ao Combate à Pobreza e Exclusão Social						
Serviço de Salubridade e Higiene Urbana						
Serviço de Habitação Social						
Serviços de Transportes Escolares						
Manutenção e Administração Jardins de Infância						
Manutenção de Escolas do 1º Ciclo						
Serviços de Apoio à inserção de jovens na vida activa						

Actividades Recreativas e Culturais

	Quem presta o serviço?	Especificidade do Activo	Dificuldade na Mensuração	Quando foi tomada a decisão de fornecer este serviço por esta entidade	Que Força Política tomou esta decisão	Já houve outra entidade responsável pela prestação do serviço?
Manutenção e Administração de Piscinas						
Manutenção e Administração de Estádios						
Manutenção e Administração de Pavilhões Gimnodesportivos						
Manutenção e Administração de Museus						
Manutenção e Administração de Bibliotecas						
Manutenção e Administração de Teatros						