

**Modelos de Prestação do Serviço Público dos Centros de
Recolha Oficial de Animais de Companhia: Fatores de Escolha
dos Municípios**

Daniela Filipa Pinheiro Monteiro

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e
Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.*

Trabalho efetuado sob a orientação da:

Professora Doutora Cláudia S. Costa

Professora Doutora Susana Ferreira dos Santos

Mirandela, maio de 2025.

**Modelos de Prestação do Serviço Público dos Centros de
Recolha Oficial de Animais de Companhia: Fatores de Escolha
dos Municípios**

Daniela Filipa Pinheiro Monteiro

*Dissertação apresentada à Escola Superior de Comunicação, Administração e
Turismo para obtenção do Grau de Mestre em Administração Autárquica.*

Trabalho efetuado sob a orientação da:

Professora Doutora Cláudia S. Costa

Professora Doutora Susana Ferreira dos Santos

Mirandela, maio de 2025.

Dedicatória

Dedico este trabalho aos meus avós,

Aurora e Jerónimo.

Resumo

A forma como os municípios organizam a prestação dos seus serviços públicos tem vindo a merecer uma atenção crescente, especialmente quando se analisa a escolha entre diferentes mecanismos de governação: hierarquia, mercado ou networks. Assente na Teoria dos Custos de Transação e em contributos da Nova Gestão Pública, esta dissertação analisa a forma como os municípios portugueses organizam a prestação do serviço dos Centros de Recolha Oficial (CRO) de animais de companhia, no contexto das novas exigências legais e sociais associadas ao bem-estar animal. Nos últimos anos, os municípios passaram a enfrentar responsabilidades mais amplas e exigentes neste domínio. A obrigatoriedade de assegurar estruturas adequadas, cumprir normas técnicas e responder a uma pressão social crescente tornou a gestão dos CRO um desafio administrativo real, obrigando muitas autarquias a repensar a forma como prestam este serviço. O objetivo principal desta investigação consiste em identificar os fatores que explicam as três decisões sequenciais dos municípios na prestação do serviço público dos CRO de animais de companhia: (1) prover ou não o serviço, (2) optar por uma prestação individual ou cooperada, e (3) escolher entre os diferentes mecanismos de governação possíveis. Para tal, recorreu-se a uma abordagem quantitativa, com base em dados oficiais recolhidos para todos os 308 municípios portugueses, analisados através de regressões logísticas binárias e multinomiais. Os resultados demonstram que a dimensão populacional, a densidade demográfica e a autonomia financeira aumentam significativamente a probabilidade de um município prestar o serviço. Quando o fazem, os municípios de menor dimensão recorrem com mais frequência a soluções cooperativas. A escolha do modelo de governação é menos linear, mas mantém a autonomia financeira como fator relevante. Já variáveis como a ideologia política do executivo ou o nível de endividamento não apresentaram efeitos significativos nas decisões estudadas. Este trabalho contribui assim para a compreensão das dinâmicas institucionais que moldam a organização de serviços públicos locais num domínio emergente e sensível como o da proteção e bem-estar animal.

Palavras-chave: Centros de Recolha Oficial de Animais de Companhia; Mecanismos de Governação; Municípios; Fatores Económicos; Fatores Políticos.

Abstract

The way municipalities organise the provision of their public services has been receiving increasing attention, especially when analysing the choice between different governance mechanisms: hierarchy, market, or networks. Drawing on the Theory of Transaction Costs and contributions from New Public Management, this dissertation examines how Portuguese municipalities organise the provision of services by Official Shelter for Companion Animals (CRO), in the context of new legal and social demands related to animal welfare. In recent years, municipalities have faced broader and more demanding responsibilities in this area. The obligation to ensure adequate structures, comply with technical standards, and respond to growing social pressure has made the management of CROs a significant administrative challenge, prompting many municipalities to reconsider how they deliver this service. The main aim of this research is to identify the factors that explain the three sequential decisions made by municipalities when providing the public service of CRO: (1) whether or not to provide the service, (2) whether to opt for individual or cooperative provision, and (3) whether to choose among the different possible governance mechanisms. To this end, a quantitative approach was employed, based on official data collected for all 308 Portuguese municipalities, which were analysed using binary and multinomial logistic regressions. The results show that population size, demographic density and financial autonomy significantly increase the likelihood of a municipality providing the service. When they do, smaller municipalities more often resort to cooperative solutions. The choice of governance model is less linear, but financial autonomy remains a relevant factor. Variables such as the political ideology of the executive or the level of indebtedness had no significant effect on the decisions studied. This work thus contributes to understanding the institutional dynamics that shape the organisation of local public services in an emerging and sensitive area such as animal protection and welfare.

Keywords: Official companion animal sheltering, Governance mechanisms, Local governments, Economic factors, Political factors.

Agradecimentos

A realização de uma dissertação de mestrado é um trabalho moroso e árduo, mas que não é de todo solitário quando se tem pessoas a torcer por nós. Quero expressar o meu agradecimento mais profundo e sincero a todos os que fizeram parte deste percurso, mas em especial:

- Às minhas orientadoras, Professora Doutora Cláudia S. Costa e Professora Doutora Susana Ferreira dos Santos, por estarem sempre disponíveis para mim e com uma palavra de incentivo. Reconheço a importância dos vossos contributos, do vosso rigor, do vosso conhecimento e acima de tudo agradeço por terem sempre acreditado em mim.

- À minha família em geral, e à minha mãe em particular, por sempre acreditar em mim, mesmo quando eu não acredito. Por me ter sempre incentivado a ser mais e melhor.

- Aos docentes do mestrado em Administração Autárquica, pelo conhecimento passado nas suas aulas e também pelo apoio e contribuição ao longo do semestre, para este tema.

- Aos meus colegas de mestrado, por fazerem parte desta caminhada comigo, pelas palavras de incentivo e ajuda.

- À Associação de Municípios da Terra Quente Transmontana, na pessoa do Secretário-Geral, Eng. Manuel Miranda, pelo apoio e disponibilidade que permitiram que concluísse esta dissertação.

Por último, mas não menos importante, agradeço à Irina o apoio durante todo este processo, a coragem e o incentivo quando pensava que ia desistir.

A todos o meu mais profundo obrigado.

Lista de Abreviaturas e/ou Siglas

AM – Associação de Municípios

CIM – Comunidade Intermunicipal

CM – Câmara Municipal

CRO – Centro de Recolha Oficial

DGAV – Direção-Geral de Alimentação e Veterinária

ICNF – Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

Índice

Resumo	iii
Abstract.....	iv
Agradecimentos	v
Lista de Abreviaturas e/ou Siglas	vi
Índice de Figuras.....	ix
Índice de Tabelas	x
Introdução.....	1
1. Mecanismos de Governação e seus Determinantes: Considerações Teóricas.....	3
1.1. Mecanismos de Governação	3
1.1.1. Mecanismos de Hierarquia.....	6
1.1.2. Mecanismos de Mercado.....	7
1.1.3. Mecanismo de Networks	8
1.2. Fatores de Escolha dos Mecanismos de Governação	8
1.2.1. Fatores Económicos.....	10
1.2.2. Fatores Políticos.....	15
2. A Prestação do Serviço Público dos CRO de Animais de Companhia: O Contexto Municipal Português.....	20
2.1. Alternativas de Produção à Disposição dos Municípios Portugueses	21
2.1.1. Produção ao Nível Hierárquico.....	22
2.1.2. Produção ao Nível do Mercado	25
2.1.3. Produção ao Nível das Networks	28
2.2. Alternativas de Produção dos CRO de Animais de Companhia	32
2.2.1. Dos Canis/Gatis Municipais aos CRO de Animais de Companhia	33

2.2.2. Serviço Público dos CRO de Animais de Companhia	38
3. Hipóteses e Opções Metodológicas	42
3.1. Formulação das Hipóteses de Investigação.....	42
3.2. Estratégia e Design de Investigação	47
3.3. Técnicas de Recolha de Dados.....	48
3.4. Operacionalização das Variáveis e Técnicas de Tratamento de Dados ...	49
4. Apresentação e Discussão dos Resultados	54
4.1.1. Resultados Inerentes à Provisão do CRO (1.ª Decisão)	55
4.1.2. Resultados Inerentes ao modelo de prestação do CRO (2.ª Decisão)...	57
4.1.3. Resultados Inerentes ao modelo de produção do CRO (3.ª Decisão)....	59
4.1.4. Discussão e Implicações	73
Conclusão	76
Lista de Referências	78

Índice de Figuras

Figura 1: Modelo de Decisão dos Municípios de Prestar e Produzir o Serviço Público dos CRO de Animais de Companhia	40
Figura 2. Modelo de Decisão dos Municípios de Prestar e Produzir o Serviço Público dos CRO de Animais de Companhia aplicado ao contexto português	54
Figura 3: Distribuição geográfica dos CRO em Portugal	55

Índice de Tabelas

Tabela 1: Comparação dos Mecanismos de Governação	4
Tabela 2: Classificação de Bens/Serviços quanto à Rivalidade/Exclusividade	7
Tabela 3: Relação entre objetivos, perguntas de investigação e hipóteses de investigação	46
Tabela 4: Variáveis Independentes	50
Tabela 5: Estatísticas de Resumo das Variáveis	51
Tabela 6: Estimativas de regressão binária, Y1 provisão do CRO	56
Tabela 7: Desempenho do modelo na previsão de Y1	57
Tabela 8: Estimativas de regressão binária, Y2 modelo de prestação do CRO	58
Tabela 9: Desempenho do modelo na previsão de Y2	59
Tabela 10: Estimativas de regressão logística multinomial, comparação entre a concessão via protocolo (sem cooperação municipal) e a categoria base (prestação direta pela câmara municipal)	61
Tabela 11: Estimativas de regressão logística multinomial, comparação entre a produção direta via entidade intermunicipal e a categoria base (prestação direta pela câmara municipal)	62
Tabela 12: Estimativas de regressão logística multinomial, comparação entre a produção via empresa intermunicipal e a categoria base (prestação direta pela câmara municipal)	65
Tabela 13: Estimativas de regressão logística multinomial, comparação entre a concessão via protocolo (com cooperação municipal) e a categoria base (prestação direta pela câmara municipal)	67
Tabela 14: Estimativas de regressão logística multinomial, variáveis sociodemográficas	68
Tabela 15: Estimativas de regressão logística multinomial, variáveis económicas	70
Tabela 16: Estimativas de regressão logística multinomial, variável política	71
Tabela 17: Teste de Hipóteses	72

Introdução

A forma como os municípios organizam a prestação de serviços públicos tem ganhado relevância crescente no debate sobre a governação local, refletindo o que Osborne (2006) descreve como uma transição de uma administração centrada na produção para uma governação centrada na decisão estratégica. Já não basta saber se um serviço é prestado; importa compreender como, por quem e com que efeitos institucionais, financeiros e políticos. Como defende Araújo (2003), as opções institucionais que os municípios adotam refletem o modo como interpretam os seus recursos, os seus constrangimentos e a sua própria identidade enquanto entidades públicas. Esta visão é reforçada por Agranoff e McGuire (2003), que vê nas escolhas interorganizacionais não apenas racionalidade técnica, mas também trajetórias relacionais e adaptações contextuais. E como demonstram Bel e Fageda (2010), mesmo quando o objetivo declarado é a eficiência, os fatores políticos e ideológicos acabam por condicionar, de forma decisiva, a escolha do modelo/forma de prestação.

A literatura tem procurado assim sistematizar os fatores que influenciam essas decisões. A Teoria dos Custos de Transação, com origem nos trabalhos de Coase (1937) e Williamson (1996), oferece uma base sólida para compreender por que razão certos arranjos institucionais são escolhidos em detrimento de outros. Os fatores económicos e políticos têm um peso determinante sobre a decisão de como prestar o serviço público. Do ponto de vista económico, autores como Bel e Fageda (2007, 2017) destacam a importância da dimensão e da densidade populacional, da carga financeira e da capacidade administrativa como elementos centrais na decisão de internalizar ou externalizar serviços. Quanto maiores os recursos disponíveis e a escala, mais provável é a prestação direta. Já do lado político, Tavares (2022) e Rodrigues et al., (2012) sublinham que a ideologia do executivo municipal, a estabilidade política e o controlo sobre os riscos eleitorais influenciam a escolha. Em ambientes politicamente voláteis ou ideologicamente adversos à privatização, tende a haver maior preferência por modelos cooperativos ou públicos. A presença de lideranças de esquerda, por exemplo, está muitas vezes associada a maior intervenção direta na prestação de serviços (Warner & Hefetz, 2004), enquanto governos locais mais liberais mostram maior abertura à contratação externa ou a soluções de mercado.

Neste quadro, os CRO de animais de companhia constituem um caso particularmente interessante. A sua criação, impulsionada pela Lei n.º 27/2016 e regulamentada pela Portaria n.º 146/2017, traduziu-se num novo paradigma de prestação de serviço público: deixou de ser permitido o abate animal como solução de controlo populacional, passando a exigir-se a esterilização, a promoção da adoção e o respeito pelo bem-estar animal. Esta exigência legal implicou transformações estruturais nos municípios, especialmente naqueles que não dispunham de instalações adequadas ou meios humanos especializados (Afonso, et al., 2023).

É precisamente no âmbito destas novas exigências municipais que se insere o presente trabalho. O objetivo principal consiste em compreender os fatores que influenciam os municípios portugueses em três decisões sequenciais: a provisão do serviço público dos CRO de animais de companhia, a cooperação ou não na sua prestação, e a escolha do modelo de governação adotado. Para tal, foram formuladas hipóteses de investigação com base nos contributos teóricos mais recentes, incluindo autores como Peixoto et al. (2024), Tavares (2022), Bel e Fageda (2017), Rodrigues et al. (2012), entre outros. As perguntas centrais que orientam este estudo são: Que fatores explicam a decisão dos municípios em prover ou não o serviço dos CRO? Que características influenciam a decisão de cooperar com outras entidades na sua prestação? Quais os determinantes da escolha do modelo de governação adotado (hierarquia, mercado, networks)? Para responder a estas questões, recorreu-se a uma abordagem quantitativa, tendo como unidade de análise o universo dos municípios portugueses, utilizando dados oficiais e recentes, tratados através de regressões logísticas binárias e multinomiais.

A estrutura da dissertação organiza-se em cinco capítulos. O primeiro capítulo estabelece a base conceptual do estudo, apresentando os principais enquadramentos teóricos sobre os mecanismos de governação, nomeadamente a hierarquia, o mercado e as redes (networks) e os fatores que influenciam a sua escolha pelos governos locais. A partir da Teoria dos Custos de Transação e de contributos da literatura sobre administração pública, são discutidos os determinantes económicos e políticos que condicionam a decisão dos municípios quanto à prestação de serviços públicos. O segundo capítulo centra-se no contexto português, traçando a evolução legislativa que enquadra os Centros de Recolha Oficial de animais de companhia, bem como as alternativas institucionais de que os municípios dispõem para organizar este serviço. Esta análise inclui uma caracterização histórica e jurídica dos CRO, permitindo compreender o seu enquadramento no sistema de governação local. O terceiro capítulo descreve as opções metodológicas adotadas, detalhando as hipóteses formuladas, o desenho da investigação, as variáveis utilizadas e os procedimentos estatísticos aplicados, com destaque para as técnicas de regressão logística binária e multinomial. No quarto capítulo, são apresentados os resultados da análise empírica, organizados em torno das três decisões sequenciais em estudo: a provisão do serviço, a cooperação na sua prestação e a escolha do modelo de governação. Estes resultados são interpretados à luz da literatura teórica previamente discutida. A dissertação termina com uma secção de conclusão, onde se sintetizam os principais resultados, se identificam as limitações do estudo e se propõem pistas para investigações futuras.

Este trabalho procura, assim, contribuir para uma leitura mais informada e crítica sobre a forma como os municípios portugueses organizam a prestação de um serviço público sensível, num setor em crescente exigência institucional e social.

1. Mecanismos de Governação e seus Determinantes: Considerações Teóricas

A forma como os municípios prestam determinados serviços públicos tem sido alvo de crescente atenção por parte da literatura nacional e internacional. Quando se trata da prestação de serviços públicos, como os relacionados com o acolhimento de animais errantes, o que está em causa não é apenas uma escolha técnica. Há legislação, há escassez de recursos, há contextos políticos e há constrangimentos administrativos que influenciam, de forma desigual, os 308 municípios portugueses. Tal como defendem Bel e Fageda (2006), a decisão sobre quem presta o serviço depende de variáveis mais profundas, sendo que uma análise de custos isolada deixaria fatores muito importantes por considerar. Este capítulo, por isso, constrói a base teórica necessária para compreender essas decisões. Recolhendo contributos de vários autores como Araújo (2003), que distingue entre hierarquia, mercado e networks enquanto mecanismos de governação, e de Agranoff e McGuire (2003), cuja abordagem relacional permite perceber como a ação conjunta de entidades públicas se organiza para enfrentar desafios complexos. Da Cruz (2016), por outro lado, mostra como a autonomia local em Portugal se exerce num terreno marcado por rigidez normativa e por um equilíbrio difícil entre descentralização e capacidade de execução. A estrutura que se segue divide-se em quatro momentos. Primeiro, exploram-se os modelos de governação aplicáveis à administração pública, especialmente à escala local. Depois, entra-se no campo da Teoria dos Custos de Transação — uma perspetiva útil para entender por que razão certas opções organizacionais parecem ser consideradas mais “seguras” ou “eficazes” do que outras (Bel & Fageda, 2017). Por fim, recuperam-se estudos aplicados a áreas próximas da dos CRO, apontando tendências e lacunas relevantes para a análise que se seguirá.

1.1. Mecanismos de Governação

Os mecanismos de governação surgiram com a Teoria dos Custos de Transação e o trabalho pioneiro de Coase (1937), no seu artigo “The Nature of the Firm”, que apontou as fraquezas da teoria económica convencional, dando origem ao Novo Institucionalismo Económico. No seu artigo, Coase (1937) explicou a formação e a organização das empresas, argumentando que estas surgem em resposta à necessidade de reduzir os custos de transação, embora essa exata expressão só tenha sido utilizada por Oliver Williamson em 1975 (Coase, 1985). Isto porque, para o autor, se os mecanismos de preço fossem suficientes para regular a produção de um serviço, não seria necessária nenhuma organização. Como isso não se verifica, deveriam existir outros fatores que envolvem a transação e que deveriam ser considerados. Williamson (1981) define transação como um serviço ou bem que é transferido da estrutura interna de uma organização para a estrutura interna de outra. No entanto, o grau de facilidade em mediar essa

transação pode diferir dependendo do bem ou serviço, o que origina então os custos de transação. Assim, à luz do Novo Institucionalismo Económico, as organizações têm o propósito de reduzir os custos de transação. A Teoria dos Custos de Transação surge com a finalidade de capacitar as organizações com uma metodologia de apoio à tomada de decisão (Silvestre, 2010). Coase, em 1985, sublinhou a importância de analisar os custos de transação e escolher o arranjo institucional ou mecanismo mais adequado (interno ou externo) para os minimizar e garantir uma afetação eficiente dos recursos.

Esta teoria sofreu uma evolução notável ao longo do tempo, tornando-se numa abordagem importante para compreender a dinâmica da tomada de decisões dos governos nacionais, regionais e locais (Rodrigues et al., 2012). No contexto do governo local e da administração autárquica, esta teoria é aplicada para entender e otimizar a gestão e prestação de serviços públicos. Tradicionalmente, Coase (1937) e Williamson (1996) defendiam duas alternativas de produção de bens ou serviços: a hierarquia e o mercado. Atualmente, e com a evolução, os governos (central e local) dispõem de outro mecanismo alternativo: as networks.

Os mecanismos de governação, também denominados arranjos institucionais, originaram da evolução dos governos locais que, com a Reforma Administrativa, procuraram soluções de mercado para satisfazer necessidades coletivas. Isto porque a diversidade de desafios e os contextos territoriais levaram a que a prestação de serviços públicos pelos governos locais pudesse assumir diferentes formas (Rodrigues et al. 2012, Bel & Fageda 2007). Assim, as novas soluções passaram por utilizar os mecanismos de mercado e a contratualização dos serviços como forma preferencial de relacionamento entre as partes (Silvestre, 2010). A comunidade científica, em geral, defende que, atualmente, existem 3 mecanismos de governação (Bradach & Eccles, 1991; Thompson et al., 1991; Verhoest et al., 2004). Como referido anteriormente, estes mecanismos podem ser internos, no caso da hierarquia, em que o serviço é assegurado pela estrutura interna do governo; externos, como é o caso do mercado, em que o serviço é assegurado recorrendo a uma entidade externa; e de networks em que o serviço é assegurado estabelecendo parcerias com outros governos locais e/ou com o setor sem fins lucrativos (Lucca et al., 2020). Assim, a opção do governo local em prestar um serviço através de um mecanismo, em detrimento de outros, tem implicações na forma como os municípios prestam os serviços públicos como, por exemplo os CRO de animais de companhia, sendo por isso essencial perceber as alternativas que dispõem, principalmente à luz dos governos locais portugueses (Silvestre, 2010; Tavares, 2022).

Powell (1990) compara os mecanismos de governação disponíveis e sintetiza as suas principais características, como é possível observar na tabela 1.

Tabela 1: Comparação dos Mecanismos de Governação

Características Principais	Mecanismos de Governação		
	Mercado	Hierarquia	Network
Base	Contrato - Direitos de propriedade	Relação de Trabalho	Forças complementares
Meios de Comunicação	Preço	Rotina	Relacional
Método para Resolução de Conflitos	Tribunal	Administrativo	Reciprocidade
Grau de Flexibilidade	Alto	Baixo	Médio
Grau de Compromisso das Partes	Baixo	Médio - Alto	Médio - Alto
Tom/Clima	Suspeita	Formal	Benefícios Mútuos
Tipo de Agente	Independente	Dependente	Interdependente
Formalidades	Transações repetidas	Organização informal	
	Contrato como documento hierárquico	Traços de mercado: lucro, transferência de preço	

Fonte: Adaptado de Powell (1990)

Da análise da tabela 1 é possível perceber que a transação com o mercado ocorre através de um contrato, com um agente independente à organização, em que o preço é o fator determinante do contrato. No que diz respeito à hierarquia, a transação ocorre através de uma relação de trabalho em que o agente é dependente da organização. E, as networks regem-se com base em benefícios mútuos para as entidades envolvidas, que dependem umas das outras para prestar o bem ou serviço.

Estes mecanismos operacionalizam-se de forma diferente, de país para país, sendo que Feiock et al., (2003) e Carr et al., (2009) defendem que esta ocorre ou por produção interna, por contratação de privados, por empresas municipais ou cooperação intermunicipal. Já Warner e Hebdon (2001) e Bel e Costas (2006) defendem que o governo local se depara com quatro opções: adotar um comportamento privado dentro da organização pública, privatizar o serviço, cooperar intermunicipalmente, voltar a produzir um serviço que esteve privatizado ou decidir acabar com o serviço. Hefetz e Warner (2007) deixam de lado a visão dicotômica de internalizar ou externalizar, seja de que forma for, e desafiam a olhar para as alternativas do governo local sobre a perspectiva da Teoria de Escolha Social, que junta o movimento da Nova Gestão Pública, da Teoria dos Custos de Transação e o Novo Serviço Público. Assim, seria possível chegar a um equilíbrio entre os benefícios da competição, enquanto que as preferências dos cidadãos são atendidas.

Szmigiel-Rawska et al (2020) defendem que é possível que o governo local decida que para produzir determinado serviço é possível recorrer a mais do que um mecanismo, pois trará maior eficiência e menores custos de transação. Essa combinação de mecanismos é vista por Streck

e Schmitter (1985) como o que define a sociedade moderna e por Hefetz e Waner (2007) como o que define um governo local inovador.

1.1.1. Mecanismos de Hierarquia

O mecanismo hierárquico é uma forma de prestação de bens/serviços que se caracteriza pela coordenação vertical dos elementos da organização, através da autoridade (Beetham, 1991). Este mecanismo foi apontado como uma opção de governação quando Coase (1937) percebeu que, quando se presta um serviço ou bem, não se deve ter em atenção apenas o fator preço, mas também todos os custos que envolvem o contrato. Exemplos desses custos são a negociação do contrato, a própria contratualização jurídico-legal, o controlo do cumprimento do contrato, a resolução de conflitos resultantes do contrato, entre outros. Como estes custos são dispendiosos para as organizações, Coase (1993) compreendeu que o modelo hierárquico representava outra forma de prestar o serviço e que minimizava esses custos justamente porque advém de uma relação de trabalho. Essa forma passou a ser considerada, por vários autores, (Weber, 1947; Blau & Meyer, 1971; Beetham, 1991; Eliot, 1991; Grandori, 1997; Araújo, 2003; Verhoestetal et al., 2004) como a forma mais natural, eficiente e tradicional de gerir organizações de grande dimensão. Assim, o bem/serviço passaria a ser integrado na estrutura interna da organização, que passaria a coordenar e a ser responsável pela sua prestação.

A coordenação a nível interno foi abordada pela primeira vez (ainda que indiretamente) por Taylor (1911) quando procurava “*one best way*”, onde surgiu a Organização Racional do Trabalho. Outros autores como Gulick (1937) e Fayol (1949) também estudaram a coordenação sobre autoridades formais. Apesar de abordagens um pouco diferentes, ambos defenderam que a coordenação se revela essencial no processo de dividir e atribuir tarefas na organização, uma vez que evita constrangimentos na organização do trabalho e evita repetições e perdas de tempo. Gulick (1937) vai ainda mais longe e relaciona a coordenação com o tamanho das organizações, a amplitude de controlo e a divisão do trabalho que é feita. Ou seja, quanto maior for a organização, maior é a necessidade de mais supervisores a coordenar, e quanto maior for a complexidade das tarefas, menor é a amplitude de controlo, pois uma tarefa mais rotineira implica um menor número de pessoas a supervisionar.

Por isso mesmo, e apesar das suas vantagens, Coase (1993) alertou, então, para o facto do mecanismo hierárquico ter, também, as suas desvantagens. Além de dispendioso, pode originar um problema na coordenação interna da organização no que concerne a alocação dos recursos afetos à prestação do serviço e/ou bem. Assim, existem outras opções que passam pela externalização da produção, quer dos bens, quer de serviços públicos.

1.1.2. Mecanismos de Mercado

Gradualmente, as organizações começaram a procurar um equilíbrio com o meio que as envolve, e começaram a ser vistas como organismos dinâmicos (Bilhim, 2001). A Administração Pública passou por uma reforma com a Nova Gestão Pública, onde os serviços públicos começaram a ser prestados por vários agentes, quer privados, quer entidades público-privadas (Rocha, 2001) que necessitam de uma coordenação inter-relacional (Metcalf, 1994). Tavares (2022) defende que a prestação de bens e serviços através da externalização permite, regra geral, uma redução de custos, uma flexibilidade e eficiência, o acesso à especialização e que o foco se mantenha nas funções essenciais.

O mecanismo de mercado introduziu-se, então, com a Nova Gestão Pública (Pollit, 1990; Hood, 1991; Araújo, 2000) e caracteriza-se pela competição enquanto forma de coordenação. Tavares (2022) defende que este mecanismo envolve a introdução de práticas do setor privado e a utilização da concorrência para melhorar a eficiência, a qualidade e a eficácia dos serviços públicos locais. O autor defende, ainda, que ao utilizar a rivalidade e a exclusividade como dimensões de análise, é possível determinar o mecanismo de governação pelo qual o bem ou serviço deve ser prestado. Conforme ilustrado na Tabela 2, um bem rival e exclusivo é, por definição, um bem privado, em que o mecanismo de governação é o mercado. Já o extremo oposto, ou seja, bens não rivais e não exclusivos são, por definição, bens públicos, em que o mecanismo de governação é a hierarquia. Os bens que se encontram ao meio, ou seja, não rivais e exclusivos ou não exclusivos, mas rivais, são bens que podem ser prestados através das networks.

O mecanismo de mercado aplicado aos governos locais promove a eficiência e a qualidade dos serviços públicos através da competição. No entanto, a sua implementação deve ser cuidadosamente levada a cabo para evitar desigualdades de acesso e assegurar que os objetivos sejam alcançados. Este modelo pode ser particularmente eficaz em contextos onde a competição pode ser incentivada sem comprometer a equidade e a qualidade dos serviços públicos.

Tabela 2: Classificação de Bens/Serviços quanto à Rivalidade/Exclusividade

	Rivalidade	Não Rivalidade
Exclusão	Mercado	Network
Não Exclusão	Network	Hierarquia

Fonte: Adaptado de Ostrom & Ostrom (1977); Stein (1993); Feiock et al., (2003).

1.1.3. Mecanismo de Networks

As networks, como já referido, são outra forma de externalizar os bens e serviços e surgiram da descentralização e da desintegração da Administração Pública em Portugal, que levaram à multiplicação de entidades cuja responsabilidade residia em prestar serviços públicos (Peters, 1998). Isto porque, como a procura pela maior eficiência e eficácia demonstrou, tornou-se imperativo minimizar os aspetos negativos. Para tal, foi necessário encontrar um mecanismo que mantivesse a responsabilidade de planear, conduzir, gerir e tomar decisões no poder político (Verhoest et al., 2004), e que, ao mesmo tempo, retirasse o poder de controlo do Estado, conferindo-lhe um papel de promoção de relações inter-organizacionais (Oliver & Moseley, 2006).

Com esta mudança, a Administração Pública deixou de ser apenas um conjunto de unidades fragmentadas com um só propósito (Ling, 2002) e passou a ter uma alternativa onde a colaboração, a partilha de informações e de recursos e a ação conjunta é valorizada (Considine & Lewis, 2003; Mossberg, 2007; Rhodes, 1997). Kickert (1997), Kooiman e Van Vliet (1993), Rhodes (1997; 2000), Klijn e Koppenjan (2000) foram os primeiros autores a considerar as networks como uma alternativa de governação. Hood (1998), fez também parte desses autores, apenas designou as networks como 'modelo igualitário'. As networks podem materializar-se em parcerias público-públicas, em parcerias com o setor social, em parcerias com organizações não governamentais, entre outras e, de uma forma geral, todas têm o mesmo propósito: melhorar a eficiência, reduzir custos através das economias de escala, ter acesso a recursos humanos e expertise de várias entidades e promover a coesão territorial (Tavares, 2022). No entanto, existem vários desafios relacionados com as parcerias, como a gestão da própria parceria e a definição de responsabilidades, eventuais conflitos de interesses e garantir que existe transparência para evitar corrupção.

Tavares (2022) sublinha que as parcerias público-públicas, quando bem estruturadas e geridas, podem ser uma ferramenta poderosa para melhorar a prestação de serviços públicos e promover o desenvolvimento local e regional. No entanto, realça a necessidade de existir uma gestão cuidadosa e de existirem instrumentos eficazes de supervisão e avaliação, para que os objetivos inicialmente definidos sejam efetivamente atingidos.

1.2. Fatores de Escolha dos Mecanismos de Governação

A literatura tem vindo a sustentar, com relativa consistência, que o melhor mecanismo de governação para prestar os serviços públicos será aquele que minimize, de forma simultânea, os custos de produção e os custos de transação, isto é, aquele que resulta no menor custo total (Brown & Potoski, 2003; Ferris & Graddy, 1991; Rodrigues, Araújo & Tavares, 2009). Mas como sublinha Carr et al. (2009), mesmo os modelos aparentemente ótimos em teoria podem revelar

falhas na prática, exigindo dos decisores locais uma constante capacidade de adaptação, ponderação e revisão de estratégias.

Apesar de não haver um consenso na definição de custos de transação (Musole, 2009), Coase (1988) entende que são os custos com a utilização do preço. Williamson (1985) defende que são os custos de funcionamento do sistema económico. Ferris e Graddy (1991) definem os custos de transação como custos que se incorrem ao tentar minimizar problemas de agência com que as entidades se deparam aquando da contratação. Silvestre (2010) considera os custos associados à medição, execução e regulação dos acordos entre as partes envolvidas nas transações económicas. Resumindo, é possível assumir que os custos de transação são os custos de negociar, obter informação útil, medir e supervisionar o contrato (Brown & Potoski, 2003; Musole, 2009; Tavares, 2022). De acordo com North (1990), estes custos estão relacionados com a medição e a correta execução dos acordos entre as partes. Rodrigues et al., (2012) e Silvestre et al., (2020) referem que as características dos serviços e o ambiente político local são fatores que influenciam a escolha do mecanismo de governação, sendo que Tavares (2022) acrescenta, ainda, as alternativas disponíveis para a prestação do serviço.

Para além destes fatores, os custos de transação são influenciados por três dimensões: a frequência, o grau da incerteza e a especificidade do serviço em questão (Silvestre, 2006; Silvestre, 2010; Rodrigues et al., 2012; Ribeiro, 2017; Lucca et al., 2020; Tavares, 2022). Estas dimensões permitem, assim, escolher qual o arranjo institucional mais adequado.

Em termos de frequência, Bel (2010), Rodrigues et al. (2012), Silvestre (2006) e Tavares (2022) defendem que esta se refere à periodicidade com que uma organização necessita de utilizar um determinado serviço. Quanto maior for a frequência, maior será a probabilidade de beneficiar da internalização da transação, através da criação de uma estrutura organizacional própria (mecanismo hierárquico).

Segundo Bel (2010) e Silvestre (2006), o grau da incerteza permite avaliar as mudanças no mercado que podem afetar a procura e o tipo de bens a transacionar. Tavares (2022) defende que quando esta avaliação é elevada e as condições de mercado são instáveis, a internalização é mais desejável para melhor gerir estas flutuações (mecanismo hierárquico). Se a avaliação não for elevada, o mais aconselhável é recorrer à externalização (mecanismo de mercado ou até mesmo network).

Relativamente à especificidade dos serviços, Bel (2010), Silvestre (2006) e Williamson (1993), referem que esta dimensão abrange dois domínios. A primeira refere-se à dimensão económica, onde se prevê o valor acrescentado da transação e o segundo domínio refere-se às relações contratuais entre as organizações envolvidas, procurando evitar as dependências contratuais criadas pelo oportunismo do lado da oferta no mercado. Assim, quanto maior for a especificidade, maior é a probabilidade de internalizar o serviço (mecanismo hierárquico) e vice-versa.

Silvestre (2006) defende que a internalização deve acontecer sempre que os graus de frequência e de incerteza forem elevados e a especificação complexa. Por outro lado, deve-se externalizar quando os graus de frequência e de incerteza são reduzidos e o contrato é pouco complexo (Bel & Fageda, 2007; Bel, 2010).

Vários autores, como Silvestre (2010), Lucca et al., (2020) e Tavares (2022), salientam a importância de considerar os custos totais, que incluem os custos de transação económicos associados à natureza do serviço e os custos de transação políticos decorrentes do ambiente político em que o serviço é prestado. Compreender e analisar estes custos e escolher o modelo organizacional mais adequado para os minimizar, tendo em conta os aspetos económicos e políticos, é crucial para uma alocação eficiente de recursos (Silvestre, 2010; Tavares, 2022).

Embora as teorias dos custos de transação e da nova economia institucional ofereçam uma moldura teórica sólida, vários autores alertam que estas não esgotam a explicação. Há um conjunto mais alargado de elementos, muitos deles de natureza económica ou política, que condicionam, ou mesmo determinam, as opções de organização adotadas. Como notam Bel e Fageda (2007, 2009, 2010) e Szmigiel-Rawska et al., (2020), decisões como internalizar ou externalizar estão frequentemente associadas à procura de redução dos custos, às vantagens associadas à concorrência ou à obtenção de economias de escala. Mas, não só. A ideologia dos decisores políticos, os interesses organizados presentes no território e até o grau de fragmentação social influenciam a escolha e ajudam a explicar por que razão duas autarquias em tudo semelhantes podem tomar decisões diametralmente opostas sobre o mesmo serviço.

Vários estudos defendem que, para além dos custos de transação, o governo local tem em conta fatores económicos e políticos que os fazem escolher um mecanismo em detrimento de outro. Bel e Fageda (2007; 2009; 2010) e Szmigiel-Rawska et al., (2020) apresentam fatores económicos como a poupança de custos, a procura da eficiência através da competição, e as economias de escala, por exemplo, que aparecem frequentemente como justificações para a externalização de serviços. Os mesmos autores apontam ainda fatores políticos como os grupos de interesse, mais ou menos organizados, que exercem pressões que não podem ser ignoradas, e como a ideologia dos partidos no poder. Assim, é possível concluir que duas autarquias, em tudo semelhantes no plano económico, adotem soluções diferentes para o mesmo serviço.

1.2.1. Fatores Económicos

A literatura tem demonstrado que as decisões relativas ao modo como os serviços públicos são prestados não se esgotam na dicotomia entre custos de produção e resultados. Os chamados custos de transação económicos introduzem uma camada adicional de análise, centrada na incerteza, assimetria de informação e riscos contratuais. Brown e Potoski (2003), Krutilla e Krause (2010) e Tavares (2022) abordam estes custos como consequência direta da estrutura

relacional que subjaz à contratação pública, ou seja, sempre que há um contrato, há margem para erro, para incumprimento.

Brown e Potoski (2003), Krutilla e Krause (2010) e Tavares (2022) defendem que os CTE são um produto da incerteza envolvida numa transação que, por sua vez, resulta da assimetria de informação dos agentes que fazem parte da transação. Sempre que existe uma transação, existe um contrato, e é possível observar custos de transação económicos ex-ante e ex-post, ou seja, antes do acordo contratual e após o mesmo.

No que diz respeito aos custos anteriores ao contrato, Silvestre (2010) e Tavares (2022) defendem que estes resultam da tentativa de não incorrer na racionalidade limitada e na seleção adversa. Ou seja, sempre que é necessário elaborar um contrato, é primeiramente necessário pesquisar, selecionar e contratar o agente num ambiente de informação imperfeita que, mesmo assim, pode não cumprir todos os termos do contrato. Este processo provoca os custos de transação (económicos ex-ante). Frequentemente, os governos locais, numa tentativa de prestar o serviço através do melhor mecanismo, incorrem em custos, por vezes elevados, de pesquisa e recolha de informação sobre as potenciais empresas ou organizações capazes de prestar o serviço e acabam por chegar à conclusão que é melhor prestar o serviço internamente. Apesar desta decisão, todo o processo que originou a tomada de decisão teve custos, ou seja, custos de transação ex-ante (Williamson, 1981; Brown & Potoski, 2005).

Já no que concerne aos custos posteriores ao contrato, os mesmos autores advogam que estes dizem respeito aos custos de acompanhamento do contrato na tentativa de não incorrer no oportunismo e no risco moral. Ou seja, mesmo com a tentativa de redução do incumprimento do contrato antes de este ser estabelecido, é necessário monitorizar o desempenho do agente. Este processo de monitorização desencadeia custos de transação (económicos ex-post), que tendem a ser tanto maiores quanto o serviço permitir o oportunismo do agente, ou seja, é mais fácil monitorizar um contrato em que se consiga detalhar e especificar todos os pormenores ao máximo do que um contrato mais abstrato, em que alguns conceitos não são tão fáceis de medir/quantificar. O risco moral e a seleção adversa estão, segundo Tavares (2022), relacionados com a especificidade do ativo e a complexidade do serviço, isto porque, quanto mais específico e complexo, maior o custo de transação económico. Na contratação de um bem que requeira investimentos específicos e competências especializadas, o governo, ao contratar o serviço a uma entidade externa, fica sujeito ao seu oportunismo, uma vez que, em compras futuras, esta entidade desenvolveu uma vantagem competitiva em relação a outras entidades que prestem o serviço. Assim, o universo inicial de entidades reduz-se substancialmente, e o governo fica sujeito a um monopólio bilateral ex-post. Por este motivo, os bens altamente específicos são prestados hierarquicamente ou através de networks, e os bens com menor especificidade ficam a sujeitos às soluções do mercado, onde o risco de monopólio é menor.

Além disso, na complexa equação que determina aos mecanismos de governação dos serviços públicos, existem ainda outros fatores de natureza económica, ou mesmo socioeconómica que assumem um peso determinante nas decisões tomadas pelos municípios. A procura por eficiência tem sido apresentada como o argumento central para justificar a opção dos governos locais por modelos de prestação alternativos à produção direta. Bel e Fageda (2006) são apenas dois entre muitos autores que exploram este raciocínio, sendo que Ferris e Graddy (1986), por exemplo, apontam três vias para alcançar a eficiência: as economias de escala, a concorrência entre prestadores e, menos evidente, as diferenças nos regimes de trabalho de cada setor.

Os principais indicadores para medir as economias de escala e a concorrência são o tamanho do município e densidade populacional. No entanto, existe uma falta de consenso, uma vez que alguns estudos defendem que municípios maiores tendem a produzir internamente, e outros dizem precisamente o oposto. Ou seja, por um lado, municípios com mais gente, mais território e mais estrutura, têm massa crítica para produzir e manter serviços próprios, podendo até mesmo ser eficientes nesse modelo (Joassart-Marcelli & Musso, 2005). Mas, por outro lado, é também nesses lugares que encontramos mais empresas, mais oferta, mais mercado a funcionar, e quanto maior for a possibilidade de escolha, maior a concorrência. Claro está que quando há concorrência, há preços melhores, serviços especializados, e o risco do monopólio público começa a parecer elevado (Ferris & Graddy, 1986; Savas, 1987). A contratação, nestes contextos, quebra o monopólio, pressiona o desempenho e obriga a justificar decisões. É nesse cenário que a competição se torna uma aliada da boa gestão, ou, pelo menos, assim tem sido defendido (Rodrigues, Tavares & Araújo, 2012).

No caso espanhol, Bel et al (2013) observaram algo interessante. Quanto maior o município, mais provável é a contratação de privados, sendo que foi nos municípios de dimensão média que tal se revelou mais constante. Não conseguindo obter uma economia de escala para todos os serviços, mas tendo mercado à disposição, os municípios médios parecem estar no ponto ideal para recorrer ao exterior. E se a contratação não for opção, há sempre a alternativa da empresa municipal. Que não é o mesmo que serviço interno, mas também não é privatização pura, ou seja, é uma espécie de meio-termo funcional.

Já no que diz respeito aos municípios mais pequenos, parece haver um comportamento diferente. Para esses, a solução mais viável continua a ser a cooperação, juntando-se aos municípios vizinhos, por forma a dividir custos e a partilhar estruturas (Bel & Fageda, 2006; Warner & Hebdon 2001; Carr, Leroux & Shrestha, 2009; Mohr, Deller & Halstead, 2010). É prático, é viável, e faz sentido onde a escala individual simplesmente não chega. Bel e Fageda (2006) apontam exatamente isso, pois a cooperação faz sentido até certo ponto. Depois de ultrapassado, começa a perder força. Quando a população aumenta, os ganhos de escala já lá estão e não se multiplicam. Assim, existe uma relação de U invertido entre a probabilidade de contratar e o tamanho do município, sendo que esta é menor nos municípios pequenos e grandes, e atinge o seu máximo nos municípios médios.

Na literatura, surgiram ainda alguns estudos que relacionaram a urbanidade, ou ruralidade, dependendo do modo como se analisa, sendo que um município é considerado rural quanto menor for a sua densidade populacional e a dispersão da população maior. Em sentido contrário, um município é urbano quanto maior for a sua densidade populacional e menor for a dispersão da população.

Dos autores que desenvolveram estudos sobre a temática, Warner e Hefetz (2003), num contexto norte-americano, concluíram que em zonas urbanas, onde os mercados são densos e a oferta de fornecedores é variada, a privatização encontra o seu lugar. A concorrência entre operadores privados facilita a externalização de serviços, criando, pelo menos em teoria, condições para ganhos de eficiência e qualidade. O cenário rural, porém, desenha-se de forma bem distinta. Aqui, a escassez de fornecedores disponíveis e a reduzida capacidade administrativa dos municípios tornam a aplicação de estratégias de mercado substancialmente mais difícil ou, até mesmo, inviável. Privatizar num contexto de monopólio de facto, ou sem capacidade técnica para supervisionar contratos complexos, acaba por produzir resultados bem diferentes daqueles prometidos pelos modelos clássicos de competição perfeita. Face a estas limitações, os autores não se limitam a apontar o problema, sugerem alternativas. A cooperação intermunicipal emerge como uma estratégia mais adaptada à realidade rural, permitindo que municípios pequenos partilhem recursos, reforcem capacidades e superem, juntos, as barreiras estruturais que individualmente não conseguiriam ultrapassar.

Outros autores que chegaram à mesma conclusão foram Bel e Mur (2009), e, apesar do estudo ter lugar em Espanha, as conclusões foram semelhantes: municípios com população dispersa, como é comum nas zonas de interior, ganham mais apostando na cooperação intermunicipal. Isto porque supervisionar a execução dos serviços nestes territórios, negociar ajustes, fiscalizar contratos, torna-se, inevitavelmente, mais complicado e mais caro. Assim, os custos de transação sobem, e é aí que a colaboração entre municípios, seja através de acordos de parceria ou da delegação de competências em estruturas como as Comarcas (ou em Portugal as Comunidades Intermunicipais), surge não apenas como uma opção desejável, mas, muitas vezes, como a única saída racional. Dividir encargos, partilhar riscos e reforçar competências são estratégias que, na prática, fazem toda a diferença para autarquias pequenas, com necessidade de mais recursos. Curiosamente, os autores não colocam esta alternativa no campo da inovação. Não se trata, dizem eles, de reinventar a prestação pública, mas antes de reconhecer os limites objetivos que a geografia e a demografia impõem, e de responder com pragmatismo, em vez de insistir em modelos que, naqueles contextos, simplesmente não podem funcionar. Para as autarquias rurais, portanto, a questão nem é tanto escolher entre soluções, mas sim, em muitos casos, aceitar que a única escolha viável passa pela cooperação. Depois, agir em conformidade, mesmo que isso implique ceder pontualmente parte do controlo a favor de uma gestão mais realista e mais justa para quem, no fim, depende do serviço.

As restrições financeiras emergem também na literatura como uma variável crucial na explicação da escolha do modelo de prestação de serviços públicos locais. Segundo Tavares e Camões (2007), municípios mais independentes de subsídios do Estado revelam tendência para transferir a prestação de serviços para empresas municipais, aproveitando as margens de flexibilidade na gestão financeira e nos recursos humanos que estas entidades proporcionam. Esta opção permitiria, em teoria, ganhos de eficiência e produtividade. Contudo, a realidade económica impõe dinâmicas complexas, e em tempos de crise fiscal a produção interna de serviços ganha protagonismo, enquanto a externalização parece associar-se, mais frequentemente, a períodos de bonança orçamental (Tavares & Camões, 2010; Bel & Fageda, 2017; Pallesen, 2004).

No contexto polaco, Szmigiel-Rawska et al (2020) observaram que tanto municípios com excedente orçamental, quanto aqueles endividados, tendem a recorrer a empresas municipais para assegurar serviços públicos. Esta opção permite, simultaneamente, garantir a continuidade do serviço e desresponsabilizar o município de eventuais falhas operacionais, uma estratégia que se revela particularmente atrativa para municípios em dificuldades financeiras. Já nos Estados Unidos, Carr et al (2009) indicam que municípios mais ricos, capazes de gerar receitas próprias significativas, preferem a produção interna, desincentivando a contratação externa. Ainda assim, importa reconhecer que o contexto norte-americano difere substancialmente do europeu, onde a externalização tem raízes e justificações distintas.

Apesar de alguns estudos não identificarem as restrições financeiras como fator determinante, particularmente aqueles focados num único serviço (Bel & Fageda, 2007), a tendência geral parece apontar para uma relação inversa entre saúde financeira e grau de externalização. Em linhas gerais, melhores condições financeiras oferecem aos municípios maior capacidade de internalizar a prestação de serviços.

Paralelamente, as características sociodemográficas das comunidades também se insinuam como fatores relevantes. Cidades mais pobres, com maior percentagem de crianças e imigrantes, tendem a externalizar serviços, ainda que a natureza dessa externalização varie, pois a pobreza favorece acordos entre governos locais, a presença de população estrangeira correlaciona-se mais diretamente com a contratação de privados (Joassart-Marcelli & Musso, 2005). Além disso, municípios com população mais homogénea em termos de idade e escolaridade tendem a externalizar mais, ao passo que a heterogeneidade nas preferências dos cidadãos funciona como um travão à contratação (Nelson, 1997). Greene (1996) acrescenta que a riqueza da população, associada a valores políticos mais conservadores, parece igualmente favorecer o recurso a mecanismos de mercado.

Este conjunto de evidências demonstra que a escolha do modelo de prestação de serviços públicos locais é, na verdade, um campo onde fatores económicos e sociais se cruzam, muitas vezes de forma imprevisível e condicionada por circunstâncias locais muito específicas.

1.2.2. Fatores Políticos

A política raramente se ausenta das decisões que envolvem a prestação de serviços públicos: no entanto, custos de transação políticos, apesar do nome, não devem ser associados a partidos políticos, mas à credibilidade do governo que está a realizar a transação (North, 1990; Dixit, 1996). Tavares (2022) defende que estes custos resultam da influência de três fatores: o ambiente político, a instabilidade política e a situação financeira. A flutuação dos custos de transação políticos vai aumentar ou diminuir as opções de mecanismos ao dispor do governo. Segundo Tavares (2022), analisando cada um dos três fatores, se considerarmos o ambiente político, este pode ser adverso ou não. Quanto maior for a adversidade, menor vai ser a confiança de entidades externas no governo e na sua capacidade de honrar o acordo estabelecido entre as partes. Assim, na presença do ambiente adverso, o mecanismo de governação de eleição é o hierárquico e vice-versa.

No que diz respeito à instabilidade/estabilidade do governo, se este se mantiver por vários mandatos consecutivos, as entidades externas vão ter mais confiança no governo e na sua capacidade de cumprir os contratos estabelecidos; logo o ambiente é propício a soluções de mercado (Feiock et al. 2003). Por outro lado, quando o ambiente é de instabilidade política, e o partido político está sempre a alterar, a confiança das entidades externas é mais difícil de conseguir, pelo que, habitualmente, o governo estabelece os contratos através de networks ou de entidades sem fins lucrativos, por forma a transferir-lhes a responsabilidade e evitar eventuais falhas no fornecimento do bem/serviço (Hood, 1998).

Para além destes fatores, a situação financeira do município influencia os custos de transação políticos. O entendimento predominante na literatura da Administração Pública é que, na presença de um governo com dificuldades financeiras, a solução passa por recorrer ao mercado, numa tentativa de prestar o serviço com o menor custo de produção possível, associado ao fator da inovação. Para além do mercado, também é possível recorrer às networks (Brown et al., 2006). No entanto, a literatura cruza a política com a situação financeira dos municípios, ou seja, em teoria, um município em dificuldades tenderia a recorrer ao mercado para reduzir custos, o que se alinha com a perspetiva da Administração Pública tradicional. No entanto, a Teoria dos Custos de Transação desafia esse entendimento uma vez que, quando os custos de transação são altos, o que aparentemente poderia ser mais benéfico (custos de produção mais baixos) pode revelar-se mais dispendioso (Borcherding, 1988; Wittman, 1989; Pallesen, 2004). Assim, a literatura da Economia vai de encontro à da Administração Pública (Borcherding, 1988; Wittman, 1989; Pallesen, 2004).

Além dos custos de transação políticos, a literatura aponta outros fatores políticos. Ao contrário do que uma análise meramente económica poderia sugerir, a escolha do modelo de prestação de serviços públicos locais não é motivada exclusivamente por objetivos de eficiência ou poupança de custos. De facto, os fatores políticos revelam-se igualmente determinantes neste

processo e, por vezes, mais poderosos do que se gostaria de admitir (Bel, Fageda & Mur, 2014; Bel & Fageda, 2007).

Os políticos locais, enquanto agentes racionais, agem não apenas em função das exigências do cargo, mas também guiados pelas suas próprias preferências e, inevitavelmente, pela necessidade de assegurar a reeleição (Bel & Fageda, 2007). Esta preocupação permanente com a preservação do poder torna-os particularmente sensíveis às pressões exercidas por grupos de interesse dentro da comunidade. Trabalhadores com vínculo de emprego público e sindicatos, por exemplo, desempenham um papel relevante no molde das decisões de governação. A defesa da prestação pública por estas classes não é difícil de compreender, uma vez que a externalização para o setor privado ameaça reduzir a influência do Estado e, conseqüentemente, a necessidade de manutenção de um grande número de funcionários (Ferris & Graddy, 1986).

A resistência organizada dos trabalhadores públicos torna-se, por isso, uma força política considerável, capaz de travar processos de privatização, mesmo quando estes prometem poupanças financeiras (Pallesen, 2004). E a presença de sindicatos, em particular, tem sido associada a uma maior propensão para formas de cooperação intermunicipal, que permitem manter a prestação no domínio público, ainda que através de arranjos institucionais (Warner & Hebdon, 2001; Bel & Fageda, 2007).

Mas a influência política não se esgota nas autarquias. A pressão exercida pelos próprios munícipes, enquanto consumidores e cidadãos, também se faz sentir. Quando a procura por serviços públicos de qualidade é elevada — como sucede frequentemente em municípios de maior dimensão e densidade populacional — tende a verificar-se uma resistência acrescida à externalização. Afinal, nessas circunstâncias, emergem mais grupos de interesse e a competição por bens e serviços públicos torna-se mais visível (Hefetz & Warner, 2011). Esta dinâmica torna-se particularmente visível em municípios maiores e com maior densidade populacional, onde o simples facto de viverem muitos cidadãos na mesma área gera externalidades difíceis de ignorar. Mais vozes, mais preferências, mais participação política que obriga os eleitos locais a ter o cuidado de proteger a qualidade dos serviços públicos, evitando soluções que possam ser percecionadas como arriscadas ou descomprometidas. Levin e Tadelis (2010) acrescentam um ponto importante a esta discussão: quanto maior for a sensibilidade dos cidadãos à qualidade dos serviços, e essa sensibilidade não surge do acaso, mas de experiências, expectativas e comparações, menor será a predisposição para recorrer a privados. A prestação interna, com todas as suas dificuldades, oferece, pelo menos em teoria, um maior controlo sobre a qualidade e a accountability dos serviços prestados. Contudo, e como quase sempre sucede em matérias de governação local, o quadro é mais complexo do que parece à primeira vista. Existem forças que puxam precisamente no sentido inverso, incentivando a contratação externa como estratégia preferencial. Entre essas forças, destaca-se o peso dos fornecedores de bens e serviços, sobretudo em comunidades onde os interesses industriais se fazem sentir de forma organizada e persistente. Em municípios onde estes interesses estão fortemente implantados, a contratação

de privados surge não como uma exceção, mas como uma quase inevitabilidade (Bel & Fageda, 2007). Num estudo posterior, Bel e Fageda (2010) confirmaram que o fortalecimento dos interesses industriais reduz a prevalência da prestação pública pura, favorecendo a externalização. Quanto às empresas mistas, as parcerias público-privadas, o efeito permanece, curiosamente, mais ambíguo. A vulnerabilidade a estas pressões é, como seria de esperar, particularmente acentuada nos municípios mais pequenos, onde a capacidade de resistência política e técnica tende a ser menor.

O papel dos grupos de interesse na definição dos modelos de prestação não se limita a casos isolados. Fitch (2007), num estudo comparativo sobre o setor da água em França e na Alemanha, ilustra como fatores como a autonomia municipal, a força da sociedade civil e o contexto ideológico podem ditar destinos muito diferentes. Em França, onde a autonomia local era baixa e as dificuldades financeiras apertavam, a privatização atingiu 75% dos serviços de água, impulsionada por ideologias de mercado e grupos de interesse pró-privatização. Em contraste, na Alemanha, a descentralização administrativa e a organização ativa da sociedade civil travaram processos de privatização, impondo modelos de gestão pública ou, no máximo, soluções híbridas. O caso específico de Paris, onde a ausência de resistência social abriu caminho a uma privatização quase total, contrasta de forma gritante com Berlim, onde a força de sindicatos, ambientalistas e associações de consumidores limitou a privatização a um modelo apenas parcial. A conclusão de Fitch (2007) é difícil de contestar, a força, a organização e também a visibilidade dos grupos de interesse constitui um fator determinante na escolha do modelo de prestação de serviços locais. Mais do que condições económicas ou técnicas, é muitas vezes o terreno político e social que dita os caminhos escolhidos.

No contexto americano, o modelo de governação do município influencia substancialmente a tendência para contratar. Cidades governadas por gestores profissionais (*city managers*), mais orientados para a eficiência e menos vulneráveis às pressões políticas, tendem a externalizar mais serviços, em comparação com as lideradas por políticos eleitos diretamente (*mayors*), cujas motivações são mais políticas do que administrativas (Nelson, 1997; Levin & Tadelis, 2010).

Por fim, o peso da ideologia partidária não pode ser ignorado. A orientação ideológica do executivo camarário, eleito diretamente pelos munícipes, emerge como um fator que dificilmente se pode ignorar na definição do modelo de prestação de serviços locais. E talvez nem devesse surpreender. A política, afinal, nunca se ausenta totalmente da gestão pública. Em termos gerais, partidos de esquerda, aqueles mais próximos de uma perspetiva progressista e da defesa da esfera pública, tendem a mostrar uma preferência marcada pela produção interna dos serviços, seja através da gestão direta, seja por via de mecanismos de cooperação entre municípios (Bel & Fageda, 2010). Já os partidos de direita, com uma orientação mais conservadora, seguem outro caminho. A sua inclinação para soluções baseadas no mercado traduz-se numa maior abertura à contratação de empresas privadas para assegurar a prestação dos serviços locais (Feiock, Clinger Mayer & Dasse, 2003; Bel & Fageda, 2010; Pallesen, 2004). Não se trata apenas

de um detalhe ideológico, é um traço consistente que atravessa diferentes contextos e escalas de governação. A diferença torna-se ainda mais visível quando a escolha se centra entre criar uma empresa municipal, uma forma de empresarialização controlada, ou entregar diretamente o serviço a operadores privados. Neste caso, a clivagem ideológica é difícil de disfarçar, uma vez que executivos conservadores mostram uma preferência clara pela concessão a privados, provavelmente pela crença na eficiência da competição e na redução do peso do setor público. Já os executivos de esquerda tendem a apostar na criação ou utilização de empresas municipais, procurando, assim, manter o controlo público sem sacrificar ganhos de flexibilidade e especialização (Tavares & Camões, 2010).

E a influência da ideologia não se esgota nestas escolhas mais imediatas. Estende-se também à disposição para colaborar com outros municípios ou com entidades públicas mais amplas. De acordo com Bel et al (2013), os municípios governados por partidos de direita revelam uma menor propensão para estabelecer parcerias intermunicipais, preferindo, sempre que possível, manter o modelo de prestação ancorado em mecanismos de mercado. A lógica subjacente parece clara, pois defendem que quanto menor foi a dependência de redes públicas, maior é a autonomia para escolher e para contratar.

Em suma, o que a literatura mostra, de forma quase irrefutável, é que o campo da prestação de serviços locais é tão moldado pelas exigências técnicas como pelas convicções políticas daqueles que, em última instância, decidem. Assim, as escolhas organizacionais dos municípios não são apenas fruto de cálculos económicos, refletindo, de forma inevitável, o ambiente político, social e ideológico em que estão inseridos. Além disso, as suas decisões devem ainda refletir o menor custo de transação total, ou seja, devem refletir o mecanismo de governação com o menor custo combinado de entre os custos de produção e os custos de transação políticos e económicos, tendo em consideração os fatores económicos e políticos (Bel & Fageda, 2007).

Ao longo deste capítulo demonstrou-se que as decisões dos municípios sobre a forma de prestar serviços públicos — como os CRO de animais de companhia— não são, de todo, lineares. A literatura mostra que essas decisões envolvem fatores múltiplos, desde os mais estruturais aos mais conjunturais. Bel e Fageda (2006) sublinham que a escolha entre prestação direta e contratação externa é fortemente influenciada por variáveis como a dimensão populacional, a pressão orçamental e o tipo de serviço em causa. Ao mesmo tempo, da Cruz (2016) aponta que a autonomia local, embora formalmente reconhecida, continua limitada por condicionalismos financeiros e legais que moldam as opções possíveis.

Bel e Fageda (2010, 2017) demonstram, com base em estudos empíricos, que os municípios tendem a optar por modelos de governação distintos conforme a sua capacidade administrativa, a complexidade da tarefa e o grau de controlo desejado. Já Araújo (2003), numa abordagem mais teórica, analisa os mecanismos de coordenação institucional, hierarquia, mercado e networks, como formas de prestar o serviço que os decisores adaptam consoante os objetivos e

os recursos disponíveis. Agranoff e McGuire (2003), por outro lado, defendem que a colaboração entre organizações públicas responde não apenas a critérios racionais, mas também a dinâmicas relacionais e a experiências anteriores.

Esta revisão teórica procura estabelecer um referencial sólido para a investigação empírica que se segue. Como referem Agranoff e McGuire (2003), compreender as decisões públicas exige uma leitura combinada de estruturas formais, práticas institucionais e relações de interdependência. No capítulo seguinte, o foco desloca-se para o contexto português, onde será analisada a forma como os serviços públicos têm vindo a ser prestados no plano nacional, com destaque para a evolução da administração local, os instrumentos legais em vigor e os principais desafios que os municípios enfrentam na operacionalização de serviços como os CRO. Este enquadramento permitirá compreender melhor o contexto de análise deste estudo empírico, reforçando a ligação entre a teoria e a realidade portuguesa.

2. A Prestação do Serviço Público dos CRO de Animais de Companhia: O Contexto Municipal Português

A prestação de serviços públicos ao nível municipal requer decisões estruturais que moldam o modo como os municípios assumem responsabilidades fundamentais. A escolha do mecanismo de governação para a prestação de serviços públicos envolve recursos, capacidade institucional, contexto político, e, sobretudo, o entendimento que cada município tem sobre o seu papel enquanto agente público. Ao longo do capítulo anterior, foram exploradas as teorias e fatores que ajudam a compreender este processo de decisão. Neste segundo capítulo, entramos em concreto na administração local portuguesa e procuramos perceber como é que essas opções se materializam, tendo como foco o caso específico dos CRO de animais de companhia. O ponto de partida é o mapeamento das alternativas que estão ao dispor das autarquias. Produzir internamente, contratar serviços ao mercado ou cooperar com outras entidades públicas são os três caminhos possíveis. A primeira secção apresenta estas possibilidades, classificando-as em três grandes mecanismos de governação: hierarquia, mercado e networks. Cada uma destas soluções implica riscos e oportunidades diferentes, dependendo da natureza do serviço, da frequência com que é prestado, da sua especificidade técnica, da facilidade com que os seus resultados podem ser monitorizados e de fatores económicos e políticos. Esta classificação permite compreender os limites e potencialidades de cada modelo, e serve de base para a análise subsequente. Com a secção seguinte, pretende-se focar a análise ao serviço público dos CRO de animais de companhia. Esta abordagem permite analisar como os municípios portugueses responderam, ao longo do tempo, às transformações legislativas, técnicas e sociais relacionadas com o bem-estar animal. A evolução histórica dos canis e gatis municipais para os atuais CRO de animais de companhia será, assim, revista em articulação com a legislação que moldou essa mudança, desde os primeiros decretos do século XX até à Lei n.º 27/2016 e ao Regulamento n.º 146/2017. Mais do que uma linha cronológica, trata-se de perceber como a prestação deste serviço público tem sido redesenhada, com novas exigências, novas pressões sociais e novas formas de organização institucional. A caracterização do serviço público prestado pelos CRO de animais de companhia, desenvolvida na parte final do capítulo, permite regressar às variáveis da Teoria dos Custos de Transação, agora aplicadas a um caso real. Observaremos como a elevada frequência do serviço, a especificidade dos recursos envolvidos e a fraca mensurabilidade de muitos dos seus efeitos tornam este serviço particularmente desafiante para os decisores locais.

2.1. Alternativas de Produção à Disposição dos Municípios Portugueses

Para que se consiga apurar o menor custo na prestação de um serviço, é primeiramente necessário saber que alternativas é que os eleitos locais dispõem. Para isso, é necessário perceber a evolução que ocorreu em Portugal ao nível das responsabilidades funcionais dos governos locais, e, conseqüentemente, as alternativas que dispõem para prestar os serviços públicos.

Durante o século XV e até ao século XVIII, período também conhecido por Antigo Regime, os municípios dispunham de bastante autonomia em vários aspetos, nomeadamente, no que concerne à terra, aos transportes, aos mercados, às estradas, às receitas e aos impostos locais e também ao poder de polícia, entre outros (Manique, 1989). No entanto, no século XIX, os municípios foram impedidos dessa autonomia pelo Regime Liberal que adotou o modelo Napoleónico de administração. Esta mudança, inspirada pela administração francesa, fez com que Portugal se tornasse num país altamente centralizado em termos administrativos (Livermore, 1976). No século seguinte, e com o Estado Novo, as conseqüências foram-se intensificando, sendo que os municípios ficaram desprovidos de qualquer autonomia, ficando sujeitos às ordens do governo nacional. Ou seja, os municípios portugueses eram meras unidades administrativas do Estado (Opello, 1983).

Apenas com o regime democrático é que Portugal conseguiu restabelecer aos seus municípios alguma autonomia. Desde então, conceitos como autonomia local, descentralização e subsidiariedade começaram a surgir e, com eles, novas competências ao governo local. Esta mudança fez com que existisse a necessidade de reorganizar a estrutura e organização dos municípios portugueses, por forma a responder eficaz e eficientemente às exigentes atribuições e competências descentralizadas (Oliveira, 1996). Para além da reorganização da sua estrutura, os municípios foram também autorizados a criar os seus próprios Serviços Municipalizados, dentro das disposições legais para o efeito, sendo que permanecem hierarquicamente na estrutura do município (Caetano, 1990). Em 1998, com a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, os municípios passaram também a poder constituir empresas, quer municipais, quer intermunicipais. A diferença destas para os Serviços Municipalizados é que as empresas são independentes do município e possuem autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Enquanto os Serviços Municipalizados são uma resposta hierárquica à prestação dos serviços, as empresas municipais são uma resposta de mercado, pelo menos aparentemente, uma vez que apesar de autónomas, dependem do executivo municipal, que detém o poder de criar, modificar e extinguir as empresas, bem como os membros integrantes do seu Conselho de Administração (Tavares, 2022).

Para além de poderem recorrer, quer à sua estrutura, quer a empresas por si criadas, os municípios, desde os meados dos anos 80, podem também recorrer a soluções de mercado através da contratação de empresas para solucionar problemas públicos. Na verdade, o Decreto-Lei n.º 390/82, de 17 de setembro, veio regular a concessão de exclusivos, obras e serviços públicos por parte dos órgãos autárquicos, ou seja, quando é necessário suprir uma necessidade pública e se transfere temporariamente os direitos e poderes necessários, bem como as devidas obrigações a uma outra entidade (Caetano, 1990). Além destas concessões, os municípios podem ainda recorrer a prestações de serviços para ver supridas necessidades que não se enquadrem no seu âmbito. Os mecanismos de governação ao dispor dos governos locais vão ser explanados de seguida.

2.1.1. Produção ao Nível Hierárquico

Quando um município decide prestar um serviço por si próprio, essa decisão não o obriga a fazê-lo sempre da mesma forma. Dentro da prestação direta/hierárquica, há caminhos distintos, mais ou menos tradicionais, que revelam diferenças, não apenas no modo de funcionamento, mas também na filosofia subjacente à organização local. Em Portugal, destacam-se três formas entre as mais utilizadas: os serviços municipais, os serviços municipalizados e as empresas municipais. Todas têm em comum o facto de manterem a prestação na esfera pública, e distinguem-se pelos graus de autonomia, capacidade de resposta e tipo de enquadramento jurídico que cada uma permite (Tavares & Camões, 2007; da Cruz & Marques, 2011). Em última análise, estas três soluções refletem diferentes modos de estar no serviço público local, mais próximos ou mais distantes da administração tradicional, mas sempre com o município no centro da decisão.

No que diz respeito aos serviços municipais, estes estão integrados na estrutura interna das câmaras municipais, não têm autonomia jurídica, nem capacidade própria de decisão financeira ou contratual, operando como braços administrativos do executivo local. Tavares (2022) descreve esta configuração como a forma institucional mais próxima do núcleo duro da prestação pública direta.

A verdade é que a escolha por este modelo não surge apenas por tradição, pois há também argumentos sólidos, tanto do ponto de vista político como económico, que o sustentam. Rodrigues, Tavares e Araújo (2012), aplicando a Teoria dos Custos de Transação, mostram que, quando os serviços envolvem ativos muito específicos, são prestados com bastante frequência e exigem um grande acompanhamento, então a produção interna tende a ser, simplesmente, a melhor opção/escolha. Além disso, os serviços municipais permitem aos executivos manter um controlo direto sobre as respostas públicas, algo frequentemente associado à visibilidade política e à responsabilização imediata perante os munícipes (Rodrigues, Araújo & Tavares, 2009). Como sublinham Tavares e Camões (2007), em contextos onde a confiança na regulação

contratual é fraca e o risco político elevado, a hierarquia oferece o conforto do controlo. Esta realidade é ainda mais evidente nos municípios de menor escala. Ribeiro (2017), em análise de casos concretos em Portugal, conclui que esta é, frequentemente, uma escolha pragmática e não ideológica, uma vez que muitos não têm meios técnicos ou financeiros para criar empresas municipais e muito menos para negociar e fiscalizar contratos com privados. Todavia, vários autores, como Silvestre (2010), já sublinharam que o modelo hierárquico, tal como o conhecemos, começa a apresentar falhas quando surgem a velocidade e a inovação, pois, apesar de não falhar, começa a apresentar deficiências no seu resultado.

Os serviços municipalizados são estruturas que, embora façam parte da administração direta do município, foram pensadas para lidar com realidades técnicas mais exigentes como a água, os resíduos, os transportes e a energia. Não têm personalidade jurídica e a sua autonomia, financeira, administrativa e até patrimonial, é limitada, mas suficiente para permitir uma gestão menos dependente do ciclo político imediato (Caetano, 1990; Tavares, 2022). Apesar de continuarem debaixo do olhar da câmara municipal, operam com mais liberdade orçamental, com receitas próprias, e em setores em que a previsibilidade da procura o permite. Segundo Fernandes et al., (2024) existem em Portugal 25 municípios que recorrem a este mecanismo de governação.

Como referem Rodrigues, Araújo e Tavares (2009), algumas formas de gestão que ainda hoje existem nos municípios nasceram da necessidade de assegurar funções técnicas e operacionais sem perder o controlo direto sobre o serviço. Em vez de criarem empresas municipais ou recorrerem ao mercado, muitos municípios optaram por soluções mais internas, com alguma flexibilidade, mas sem abrir mão da autoridade pública.

Há quem defenda que este modelo já não serve para os tempos de hoje (Silvestre, 2010) enquanto outros veem nele uma garantia contra soluções demasiado voláteis. O certo é que, como notam da Cruz e Marques (2012), há sempre o risco de ineficiência se não houver capacidade técnica instalada. Rodrigues et al., (2009) sublinham que a tendência para substituir os serviços municipalizados por entidades com maior liberdade de gestão tem sido gradual, o que não significa, no entanto, que o modelo esteja esgotado, pois há contextos e territórios onde ele continua a fazer sentido.

As empresas municipais, ao contrário dos serviços municipalizados, têm personalidade jurídica própria, operam com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, embora sob alçada pública. Isto é, pertencem ao município que atua como sócio e, quando necessário, como financiador, mas funcionam segundo as regras do direito privado (Tavares & Camões, 2007). A Lei n.º 50/2012 estabelece esse quadro legal, prevendo que estas empresas possam explorar atividades de interesse geral ou contribuir para o desenvolvimento local. Em Portugal, segundo os dados mais recentes de Fernandes et al., (2024), existem 52 municípios com apenas uma empresa municipal e 28 municípios com duas ou mais empresas municipais.

Os defensores deste modelo sublinham a possibilidade de recrutar com mais flexibilidade, negociar diretamente com fornecedores e adaptar-se com rapidez a alterações operacionais. Sendo que Montalvo (2003) falou mesmo numa “fuga para o direito privado”, uma expressão crítica, mas que capta bem o espírito da mudança. Segundo da Cruz e Marques (2011), a criação de empresas municipais pode representar uma “desintegração vertical positiva” da função pública local: transfere-se a execução sem abdicar do controlo. Assim, o executivo mantém o rumo estratégico, enquanto a empresa lida com o quotidiano.

No entanto, a proximidade ao poder político local, a ausência de competição real em muitos setores e a baixa sustentabilidade económica das empresas municipais são apontadas como riscos estruturais (da Cruz & Marques, 2011). A análise SWOT feita por estes autores evidencia tanto aspetos potenciadores como aspetos de fragilidade. Por um lado, gestão próxima, orientação para resultados e sensibilidade social; por outro lado, dependência política, pouca inovação e reputação pública frágil.

Rodrigues, Araújo e Tavares (2009) alertam para a necessidade de avaliar cuidadosamente a racionalidade económica de cada empresa municipal, pois nem todas justificam a sua existência com base em ganhos de eficiência ou qualidade de serviço. E quando não o fazem, tornam-se apenas mais uma camada institucional, com custos fixos e pouca accountability.

Ainda assim, o modelo não desapareceu. Sobretudo em áreas onde a prestação direta está fragilizada e onde os contratos com privados geram incerteza, a empresa municipal continua a ser vista como um compromisso funcional: mais flexível que o serviço interno, mais controlável que o outsourcing, e mais familiar que a concessão total. Talvez, por isso, Tavares (2022) defenda que, apesar das críticas, as empresas municipais fazem parte do portefólio moderno de prestação de serviços públicos. São, em muitos casos, a resposta possível num contexto de constrangimentos múltiplos: orçamentais, técnicos, políticos e até sociais. Mas, como sempre, a sua viabilidade depende da qualidade da governação

Ao analisar as diferentes possibilidades de prestação interna de serviços públicos percebe-se que a escolha de um modelo não depende apenas de considerações técnicas ou legais. Ela traduz uma determinada conceção sobre o papel do município enquanto prestador direto de serviços, assim como uma leitura política sobre o nível de controlo e flexibilidade desejados. Se os serviços municipais garantem maior proximidade ao núcleo político e maior adesão ao regime de direito público, as empresas municipais representam uma tentativa de operar sob lógicas empresariais, mas sem renunciar ao controlo institucional (Montalvo, 2003; da Cruz & Marques, 2011). Já os serviços municipalizados, embora hoje menos frequentes na sua criação, continuam a representar um compromisso intermédio entre estas duas dimensões. Em todos os casos, a titularidade pública é preservada, mas as formas de organizar a ação e a prestação efetiva divergem substancialmente. Compreender estas distinções é essencial para avaliar até que ponto os municípios portugueses estão, ou não, a adaptar a sua organização interna às

exigências de uma governação local mais eficaz, transparente e centrada no serviço ao cidadão (Tavares, 2022).

2.1.2. Produção ao Nível do Mercado

Há momentos em que os municípios optam por sair do núcleo duro da prestação direta. Seja, por limitações internas, por razões financeiras ou por convicção política, alguns serviços passam a ser entregues ao setor privado, ainda que com regras, contratos e objetivos públicos bem definidos. Esta abertura ao mercado não elimina o papel da autarquia, mas transforma-o, pois, o município deixa de ser o executor direto e passa a desempenhar um papel mais regulador, mais contratual, mais centrado na fiscalização do que na operação em si (da Cruz & Marques, 2011; Tavares & Camões, 2007).

Em Portugal, este desvio da produção interna pode assumir diferentes formas. As mais frequentes são três: a contratação através da prestação de serviços ou contratos de fornecimento de bens e serviços, os contratos de concessão e as parcerias público-privadas de base societária, sendo que todas exigem, a capacidade técnica para desenhar, negociar e monitorizar contratos e a vontade política para assumir riscos partilhados (Rodrigues et al. 2009).

A contratação externa é, na prática, a mais simples de executar. Envolve um contrato público, uma empresa privada e um serviço com regras definidas. É frequentemente utilizada em áreas como limpeza, segurança ou manutenção, sendo a principal vantagem o custo imediato mais baixo e a maior rapidez de execução. A desvantagem é o risco de perda de controlo e dificuldade de adaptação a imprevistos (da Cruz & Marques, 2011).

Já a concessão, vai mais longe. Aqui, o município entrega a gestão e muitas vezes o investimento inicial a uma entidade externa, que explora o serviço e cobra tarifas ao utilizador. Este modelo tem sido comum na água, resíduos ou transportes. Em teoria, transfere riscos para o concessionário, exigindo na prática, contratos bem construídos e capacidade de monitorização permanente (da Cruz & Marques, 2012; Araújo & Branco, 2019).

No que diz respeito aos contratos de prestação de serviços, o município identifica uma tarefa, escolhe um operador externo e formaliza a sua execução num contrato público. É o caso típico da limpeza urbana, da vigilância, da manutenção de espaços verdes ou da assistência técnica especializada, ou seja, serviços padronizados, com propósito bem definido e objetivos mensuráveis que se revelam mais fáceis de externalizar e com riscos reduzidos (Marques, 2011; Rodrigues et al., 2012; da Cruz & Silva, 2016). Estes contratos, regulados pelo Código dos Contratos Públicos, são geralmente de curta ou média duração, exigindo concursos públicos ou procedimentos simplificados, conforme o valor estimado e a natureza do serviço. Da Cruz e Marques (2014) observam que esta forma contratual tende a ser usada quando os custos de transação são baixos e o controlo sobre a execução do serviço não exige estruturas internas

complexas. É uma solução que poupa tempo, recursos humanos e, muitas vezes, dinheiro, especialmente em autarquias pequenas, com estrutura técnica limitada (da Cruz & Marques, 2011).

Já os contratos de fornecimento de bens e serviços, embora muitas vezes confundidos com os de prestação, assumem uma natureza distinta. Tratam-se de acordos para a aquisição de bens que sustentam a prestação interna, como combustível, software, refeições escolares, equipamentos médicos, ou material de limpeza sendo que a diferença aqui é que o município não delega a função, mas assegura os meios para a cumprir (Rodrigues, 2009).

Apesar da sua simplicidade jurídica, estas formas de contratação podem esconder fragilidades. Se por um lado são rápidas e flexíveis, por outro exigem capacidade contratual e mecanismos eficazes de fiscalização. Bel e Fageda (2010) sublinham que a externalização, sem monitorização adequada, pode gerar perda de controlo sobre a qualidade dos serviços, sobretudo quando não existe alternativa no mercado local. Mesmo assim, muitos municípios continuam a preferi-las. E fazem-no porque, na ausência de economias de escala, de quadros técnicos ou de margem orçamental, contratar torna-se a única via possível para cumprir funções básicas (Tavares & Camões, 2007). Neste sentido, a contratação externa através de serviços ou fornecimentos funciona como uma extensão municipal, permitindo dar resposta a exigências crescentes dentro da estrutura interna.

Rodrigues, et al. (2009) lembram que estes contratos são especialmente frequentes em contextos onde não se justifica a criação de um serviço autónomo, mas onde a prestação direta também se revela inviável. E se há uma certeza neste modelo é esta: a eficácia do contrato depende menos da sua forma legal e mais da capacidade de quem o gere, fiscaliza e renegocia (Silva, 2016).

A concessão de serviços públicos está legalmente prevista desde os anos 80 e tem sido amplamente usada em setores como o abastecimento de água, a recolha de resíduos ou os transportes urbanos (Marques, 2018; Tavares, 2022). Nestes serviços, com forte componente infraestrutural e operação contínua, os municípios nem sempre têm escala ou recursos para assumir tudo internamente. Como notam da Cruz e Marques (2011), este modelo oferece margem para eficiência, sobretudo quando há capacidade contratual e mecanismos de regulação adequados.

O raciocínio por detrás do modelo é relativamente simples, transfere-se o risco operacional para o privado, que em troca recebe o direito de explorar o serviço, arrecadando receita junto dos utilizadores ou através de uma compensação pública. Quando os incentivos estão bem desenhados, há ganhos para ambos os lados (Bel & Fageda, 2010). Mas isso só acontece quando os contratos são claros, equilibrados e fiscalizáveis (da Cruz & Pinho, 2016).

Ora, é precisamente aí que começam os desafios. Nem todas as câmaras têm meios técnicos ou jurídicos para antecipar riscos, definir padrões de qualidade, rever tarifas ou corrigir desvios

a meio do percurso. E como alertam Rodrigues, Araújo e Tavares (2012), quanto maior for a especificidade do serviço, maior a probabilidade de o contrato se tornar desvantajoso a longo prazo. Também Warner e Hebdon (2001) consideram que a concessão de serviços públicos exige um equilíbrio delicado entre eficiência técnica e preservação do controlo público. Mesmo que o desempenho melhore, se a comunidade sentir que perdeu transparência ou influência sobre a gestão, o resultado pode ser socialmente contraproducente. Brown e Potoski (2003) acrescentam que o sucesso da concessão depende menos da opção em si e mais da forma como é contratualizada. O contrato, a capacidade de monitorizar e ajustar, e sobretudo a vigilância pública constante, ainda que discreta, são elementos críticos para garantir que a autoridade pública não é sacrificada em nome da funcionalidade. As parcerias público-privadas, no contexto dos municípios portugueses, surgem como uma ferramenta que visa garantir a realização de obras, a operação de serviços ou a manutenção de infraestruturas sem que o Estado tenha de suportar tudo desde o primeiro dia (da Cruz & Marques, 2011). Como referem da Cruz e Marques (2012), este tipo de solução retira o serviço da esfera de produção interna, mesmo quando o município ainda está presente na fiscalização ou nas grandes decisões. Rodrigues, Araújo e Tavares (2009) classificam as parcerias público-privadas dentro do portefólio de soluções contratuais de tipo mercado, sublinhando que o seu sucesso ou fracasso depende da clareza dos termos, mas também da capacidade do município em acompanhar a execução.

Tavares (2022) chama a atenção para um detalhe muitas vezes ignorado, pois quando o município não domina o desenho contratual, a parceria transforma-se numa dependência e nesse caso, o município acaba por incorrer em gastos que não previu, o que acaba por retirar valor às parcerias público-privadas.

A decisão de externalizar um serviço público local através de mecanismos de mercado, como já vimos até aqui, raramente é apenas técnica. Contratos de prestação, concessões e parcerias público-privadas oferecem, é certo, caminhos distintos para atingir maior eficiência, flexibilidade e, por vezes, redução de custos. Mas todos eles exigem, em contrapartida, um desenho contratual exigente, capacidades administrativas reforçadas e, sobretudo, uma vigilância política constante. Nos contratos simples, o município abdica da produção, mas retém controlo contratual. Nas concessões, transfere risco e exploração, confiando que o parceiro privado alinhe interesse próprio com o interesse coletivo. Nas parcerias público-privadas, o envolvimento é mais profundo, com o privado a partilhar risco, investimento e operação, quase sempre em moldes duradouros (da Cruz & Marques, 2011; Rodrigues, Araújo & Tavares, 2009; Tavares & Camões, 2007). Quando bem desenhada, a externalização pode ser uma ferramenta de governação estratégica. Mas sem capacidade de regulação e acompanhamento, corre-se o risco de transformar uma solução operacional num problema político e democrático (Rodrigues, Araújo & Tavares, 2009).

2.1.3. Produção ao Nível das Networks

Em muitos territórios, prestar um serviço municipal de forma isolada já não é uma opção, seja por falta de economias de escala, seja por capacidade técnica, ou simplesmente o problema passa as fronteiras administrativas. É neste cenário que os municípios portugueses têm vindo a desenvolver redes para trabalhar juntos. Estas redes podem assumir muitas formas. Algumas são estruturas formais, como as Comunidades Intermunicipais (CIM) e as Áreas Metropolitanas, consagradas legalmente e dotadas de competências próprias (Lei n.º 75/2013; Camões, Tavares & Teles, 2020). Outras ganham corpo em empresas intermunicipais, onde vários municípios se associam para gerir em conjunto serviços como resíduos ou transportes, com base em modelos societários públicos (Rodrigues, Araújo & Tavares, 2009). E há também as formas mais leves, mais imediatas, como os protocolos de cooperação ou as associações de municípios de fins específicos, que vivem da confiança política e da partilha de necessidades concretas (Ribeiro & Faria, 2009; Silva, 2016). Independentemente da forma, o que está em causa é uma outra lógica de governação. A literatura tem mostrado que, quando bem desenhadas, estas redes conseguem gerar valor público real, sobretudo em contextos onde a autonomia isolada já não chega (Warner & Hefetz, 2003; Bel & Mur, 2009).

As Comunidades Intermunicipais são estruturas públicas, com personalidade jurídica, criadas para responder de forma articulada a desafios partilhados, sem que cada autarquia perca a sua identidade institucional. Em Portugal continental existem hoje 23 CIM, uma por cada NUT III, e a sua missão legal vai muito além da mera coordenação: cabe-lhes planejar o desenvolvimento económico, gerir fundos europeus, assegurar a articulação dos transportes, coordenar a proteção civil, promover o turismo, entre tantas outras áreas previstas no artigo 81.º da Lei n.º 75/2013. Mas apesar da amplitude funcional, o seu funcionamento diário depende de relações horizontais, baseadas na interdependência, na negociação e na adaptação mútua, onde o sucesso depende menos de comando e mais de coordenação (Tavares, 2022; Camões, Tavares & Teles, 2020). Como nota Teles (2016), os municípios das CIM colaboram formalmente, tentando manter viva a legitimidade democrática de cada município, mesmo quando as decisões passam a ser tomadas em instância coletiva. Naturalmente, nem todas as CIM funcionam com a mesma eficácia, em regiões onde há maior homogeneidade territorial e política, a concertação é mais fluida, mas onde há tensões, assimetrias de poder ou desconfiança entre autarquias, os processos de decisão tornam-se morosos, defensivos, e às vezes estéreis (Ribeiro & Faria, 2009) e o que poderia ser uma plataforma de desenvolvimento, transforma-se num palco de resistência institucional.

Mesmo assim, as CIM representam hoje um dos principais instrumentos de organização territorial do Estado Português (Tavares, 2022), sobretudo no pós-Troika, quando passaram a assumir competências anteriormente atribuídas ao nível central como a saúde e a educação, passando pela mobilidade (Camões, Tavares & Teles, 2020).

Por vezes, um problema surge em vários municípios vizinhos (Ribeiro & Faria, 2009) e quer por falta de economias de escala, falta de dinheiro, faltam de técnicos, ou outros motivos, estes procuram juntar-se para fazer em conjunto (Tavares & Camões, 2007). É desse contexto que nascem, muitas vezes, as Associações de Municípios de fins específicos: estruturas voluntárias, muitas vezes criadas para responder a necessidades concretas e localizadas (Silva & Puey, 2018; Tavares, 2022).

Estas associações têm por base a Lei n.º 75/2013, que permite que os municípios se associem para quase tudo: gerir serviços de resíduos, promover eventos, articular redes de água, partilhar equipamentos o que, como defende Tavares (2022), por vezes, é a única maneira de conseguir prestar os serviços com peso e escala.

Ao contrário das CIM, as associações surgem de forma mais livre, com contornos definidos pelos próprios municípios o que lhes dá flexibilidade, mas também vulnerabilidade. Se muda o presidente da câmara num dos municípios, se o financiamento falha ou se o interesse político vacila, a associação pode cair. É o risco de uma estrutura que vive tanto da política como da prática (Camões, Tavares & Teles, 2020). Teles (2016) sublinha que estas associações são espaços onde a cooperação é horizontal, sem hierarquias claras, e onde a autonomia local é preservada, sendo que nenhum município tem mais poder que os outros.

A literatura mostra que este tipo de solução é especialmente frequente em zonas rurais ou com baixa densidade, onde os serviços públicos são mais caros e difíceis de manter. Bel e Fageda (2006), e depois Bel, Fageda e Mur (2013), analisam vários casos e concluem que a cooperação permite atingir economias de escala, melhorar a cobertura do serviço e manter controlo político. É uma alternativa viável quando não existe mercado e o Estado central não consegue dar resposta.

No entanto, as Associações de Municípios também têm as suas desvantagens. Há situações em que os municípios maiores acabam por puxar pelos mais pequenos, financeiramente e tecnicamente o que pode gerar desequilíbrios Teles (2016). Camões et al., (2020) alertam que o risco de oportunismo, também conhecido por *free-rider* torna-se real. Ainda assim, Silva & Puey (2018) argumentam que estas associações continuam a ser peças-chave na governação local portuguesa, sobretudo em áreas do interior.

Numa altura em que os municípios portugueses enfrentam crescentes exigências de gestão, pressão para garantir eficiência e escassez de recursos técnicos especializados, surge uma solução cada vez mais ponderada, as empresas intermunicipais (Tavares e Camões, 2007; Da Cruz e Marques, 2011). A sua génese remonta à possibilidade legal inscrita na revogada Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, atualmente substituída pela Lei n.º 50/2012, que estabelece o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local. Esta legislação permitiu que vários municípios, partilhando necessidades semelhantes, se juntassem não apenas para resolver um problema comum, mas para o fazer sob a forma de uma entidade dotada de personalidade jurídica própria,

autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com gestão assente no direito privado. Segundo Fernandes et al. (2024) existem em Portugal 147 municípios que recorrem a este mecanismo de governação, sendo que destes, 23 municípios estão associados a duas empresas intermunicipais.

O que distingue estas empresas de uma associação de municípios ou de uma CIM, não é tanto a função, mas o modelo organizacional e o grau de autonomia que oferecem (Tavares & Camões, 2007). Tal como sucede nas empresas municipais, também aqui se verifica uma tentativa de “fuga para o direito privado” (Montalvo, 2003), permitindo maior agilidade nas decisões, contratação de pessoal, realização de investimentos ou aquisição de bens e serviços (da Cruz & Marques, 2014).

Apesar de serem estruturas mais robustas, as empresas intermunicipais não escapam às exigências legais de transparência e controlo público. Embora geridas segundo o direito privado, estão sujeitas ao escrutínio das entidades de controlo da administração local e ao regime da contratação pública, nomeadamente quando gerem recursos provenientes do erário público (Rodrigues, Araújo & Tavares, 2009). Segundo Tavares e Camões (2007), estas empresas têm sido utilizadas, sobretudo, em áreas como os resíduos, a água ou os transportes, setores que exigem escala técnica e financeira dificilmente atingível por um único município.

No fundo, mais do que a função, o que distingue estas empresas de outras formas de cooperação, como as CIM ou as associações de municípios, é o modelo organizacional e o grau de autonomia que proporcionam. Com base numa estrutura empresarial de capital público, estas entidades operam com maior flexibilidade, fora do regime jurídico da administração direta, o que as torna especialmente eficazes em domínios que exigem continuidade operacional e resposta técnica especializada (Rodrigues, Araújo & Tavares, 2009; da Cruz & Marques, 2011). Ao mesmo tempo, não deixam de representar o setor público pois mantêm o controlo político através da titularidade dos municípios, sem transferir por completo a prestação para o mercado, o que as torna, justamente, instrumentos híbridos (Teles, 2016).

Da Cruz e Marques (2012) alertam para a possível falta de transparência nos processos de decisão e desequilíbrios entre os municípios envolvidos, sobretudo quando os mais fortes impõem ritmos ou prioridades que nem todos partilham. Ainda assim, a evidência mostra que, com os devidos mecanismos de supervisão e gestão partilhada, estas empresas têm vindo a afirmar-se como soluções robustas, sobretudo em setores onde a especialização, a eficiência e a escala são decisivas (Camões, Tavares & Teles, 2020).

Num país que é composto por 308 municípios, nem sempre a resposta institucional à colaboração entre autarquias assume contornos formalizados ou pesados. Ao contrário das Comunidades Intermunicipais ou das Áreas Metropolitanas, os protocolos de cooperação configuram-se como uma forma ágil e funcional de articulação intermunicipal, permitindo que os

municípios cooperem de forma voluntária, pontual e proporcional aos recursos de que dispõem (Ribeiro & Faria, 2009).

Em termos simples, estes protocolos traduzem formas de governação em rede de baixa densidade institucional, mas com capacidade de dar resposta a objetivos concretos: desde a partilha de meios técnicos e humanos até à organização conjunta de iniciativas culturais, desportivas ou de emergência civil (Silva & Puey 2018). A sua utilização é, por isso, particularmente expressiva entre municípios de menor dimensão ou com menor capacidade administrativa, onde a formalização de entidades supramunicipais seria desproporcionada face aos objetivos a alcançar (Tavares, 2022).

Camões, Tavares e Teles (2020) reforçam esta ideia ao destacar que a informalidade pode ser um valor em si mesma, sobretudo em contextos onde a confiança política entre autarcas facilita soluções rápidas e adaptadas às circunstâncias. Para muitos municípios, os protocolos constituem a primeira etapa de experimentação colaborativa, uma espécie de ensaio antes de se embarcar em formas mais densas de cooperação institucional.

Na prática, estas colaborações são suportadas por cláusulas de boa-fé, partilha de encargos e definição mínima de responsabilidades. Como referem Silva e Puey (2018), a inexistência de uma personalidade jurídica própria permite contornar os entraves legais e administrativos associados à constituição de entidades autónomas, tornando os protocolos particularmente apelativos em períodos de incerteza ou restrição financeira.

Contudo, há riscos evidentes. A ausência de um quadro legal robusto pode traduzir-se em fragilidade operacional e dependência excessiva da vontade política de quem governa. Além disso, a monitorização da execução e dos resultados é muitas vezes limitada, não havendo garantias de continuidade após mudanças nos executivos autárquicos (Ribeiro & Faria, 2009; Silva, 2016). Ainda assim, estes instrumentos continuam a ser valorizados pela sua capacidade de gerar soluções eficientes sem comprometer a autonomia local, sobretudo quando os recursos são escassos e os problemas partilhados.

No fundo, e como sublinham Bel e Warner (2016), os acordos informais entre municípios são formas legítimas e eficazes de capturar economias de escala, melhorar a qualidade dos serviços e reforçar a coordenação regional, sobretudo quando existe um histórico de relações de confiança e objetivos políticos comuns.

Em Portugal, a expressão “Áreas Metropolitanas” não se limita a uma categoria geográfica, traduz um modelo de governação onde o território é demasiado denso, diverso e funcionalmente interdependente para caber nos moldes clássicos da administração municipal. Existem apenas duas, Lisboa e Porto, mas o seu papel na organização dos serviços públicos e na coordenação intermunicipal tem crescido de forma significativa, sobretudo desde o reforço legislativo consagrado na Lei n.º 75/2013, que define o regime jurídico das entidades intermunicipais.

As Áreas Metropolitanas surgem como pessoas coletivas de direito público, com personalidade jurídica própria, agregando municípios contíguos que partilham infraestruturas, mobilidade, desafios ambientais e uma malha urbana sem fronteiras evidentes. A literatura tem realçado que estas entidades respondem à necessidade de ajustar o desenho institucional à realidade funcional dos territórios urbanos, muitas vezes marcados por fenómenos de suburbanização, deslocações pendulares e utilização partilhada de equipamentos e redes (Silva & Puey, 2018; Teles, 2016).

Num plano formal, as Áreas Metropolitanas assumem competências em áreas como transportes, planeamento regional, mobilidade sustentável, resíduos ou desenvolvimento económico. Porém, a sua atuação depende da capacidade de criar consensos entre municípios com perfis e interesses distintos, uma tarefa que, como apontam Camões, Tavares e Teles (2020), obriga à articulação permanente entre autonomia local e visão metropolitana.

No plano da prestação de serviços, a governação metropolitana permite ganhos evidentes de escala em setores como a gestão de transportes, a distribuição de energia ou o abastecimento de água. Como referem Bel e Fageda (2006), a integração intermunicipal nesses domínios permite não apenas poupança de custos, mas também maior eficiência e coordenação territorial. Contudo, essa mesma escala nem sempre é vantajosa noutros setores, como o social, onde a proximidade e a personalização do serviço continuam a ser essenciais.

A análise de Bel, Fageda e Mur (2013) mostra que, quanto maior a densidade e complexidade funcional de um território, maior a probabilidade de adoção de formas colaborativas de governação, e as AM são exemplo disso. Ainda assim, persistem limitações relevantes como a dependência de financiamento central, a fragilidade de alguns quadros técnicos e a resistência de certos municípios a perder autonomia em decisões partilhadas. Apesar disso, Tavares (2022) argumenta que as AM são um “laboratório institucional” onde se experimentam formas alternativas de coordenação territorial.

2.2. Alternativas de Produção dos CRO de Animais de Companhia

Se até aqui o foco incidiu sobre as opções gerais que os municípios têm ao seu dispor para prestar os serviços públicos, entre soluções hierárquicas, modelos de mercado e formas de cooperação institucional, nesta segunda parte do capítulo, o olhar concentra-se naquele que é o contexto de análise deste trabalho, os CRO de animais de companhia. Estes representam um setor particularmente revelador da complexidade envolvida na escolha do modelo de prestação de serviços. A sua função, centrada no acolhimento, tratamento e encaminhamento de animais errantes, e na sua esterilização, exige uma resposta técnica qualificada, com implicações éticas, sociais.

Os CRO de animais de companhia ganharam visibilidade nos últimos anos, fruto de alterações legislativas e da crescente exigência social no que respeita ao bem-estar animal. Os antigos canis e gatis municipais, passaram de estruturas invisíveis e secundárias, para equipamentos públicos com exigências legais próprias, objetivos definidos e um lugar ativo nas políticas de saúde pública, educação cívica e proteção animal (Afonso et al., 2023). A sua análise, por isso, permite compreender não só o modo como as autarquias concretizam as suas competências legais, mas também como respondem à pressão da opinião pública e às dificuldades estruturais que enfrentam. Este ponto subdivide-se em duas partes complementares. No ponto 2.2.1, traça-se a evolução histórica dos CRO de animais de companhia, desde as primeiras estruturas de contenção animal até à consolidação de uma rede formal regulada pelo Estado. Serão destacadas as mudanças legislativas mais relevantes e os seus impactos na ação municipal. No ponto 2.2.2, é caracterizado o serviço atualmente prestado pelos CRO de animais de companhia: os seus objetivos, os recursos necessários, os modelos de gestão existentes.

2.2.1. Dos Canis/Gatis Municipais aos CRO de Animais de Companhia

Os canis municipais desempenham um papel importante no controlo das populações de animais errantes e na promoção do bem-estar animal. A sua evolução reflete as mudanças da legislação, da sociedade e da cultura de Portugal, acompanhando o desenvolvimento das políticas públicas e tendências sociais sobre os direitos dos animais (Briosa & Maia, 2010).

Os primeiros canis municipais em Portugal surgiram no início do século XIX com o Decreto n.º 11242/1925, de 16 de novembro, para dar resposta à necessidade de controlar a população de animais errantes, especialmente cães, nas zonas urbanas. Naquela época, o seu principal objetivo era conter os riscos para a saúde pública, prevenindo essencialmente a propagação de doenças, incluindo a raiva, que se revelava um problema significativo. Assim, originalmente, a função dos canis limitava-se ao alojamento temporário dos animais capturados e, muitas vezes, à sua eutanásia. O foco era estritamente funcional e não existiam grandes preocupações quanto ao bem-estar animal ou às estratégias de reabilitação e adoção.

O Decreto-Lei n.º 317/1985, de 2 de agosto, reforçou a obrigatoriedade de construção e manutenção de canis e gatis e preconiza normas de profilaxia médica da raiva com o Programa Nacional de Luta e Vigilância Epidemiológica da Raiva Animal e Outras Zoonoses.

Apenas com a Lei n.º 92/1995, de 12 de setembro, se começa a revelar na legislação a proteção e o bem-estar dos animais, sendo proibidos os atos de violência contra animais e o abandono dos animais. Instaurou ainda a obrigação de comunicação para autorização municipal de atividades que envolvam animais, nomeadamente espetáculos, e também quem realiza o

comércio de animais. A preocupação em ações de promoção da esterilização e da denúncia de animais na via pública foi também encorajada com esta legislação.

A primeira grande mudança jurídica aconteceu com o Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de outubro. Ainda sem definir plenamente o conceito de CRO de animais de companhia, o diploma abriu caminho à responsabilização autárquica na matéria. Pela primeira vez, os municípios viram-se confrontados com obrigações explícitas no domínio do alojamento e bem-estar dos animais recolhidos. Esta evolução abriu espaço para uma nova configuração administrativa, técnica e até simbólica dos antigos canis e gatis (Briosa & Maia, 2010).

A Lei n.º 314/2003, de 17 de dezembro, define que é da competência das Câmaras Municipais a captura de cães e gatos vadios, bem como a capacidade de os abrigar, devendo para isso, possuir infraestruturas e equipamentos adequados e pessoal qualificado, infraestruturas essas que já são consideradas obrigatórias desde a legislação de 1925.

Cerca de um século depois é finalmente criminalizado os maus-tratos contra animais de companhia com a Lei n.º 69/2014, de 29 de agosto, sendo que, se deve entender por animal de companhia um animal destinado a ser detido por seres humanos para sua companhia e entretenimento. Apesar deste marco, várias autarquias portuguesas se encontravam em incumprimento dos normativos legais pois não possuíam canis e gatis municipais (Afonso et al 2024).

Na Constituição da República Portuguesa não há menção aos direitos dos animais, contudo, a Lei n.º 8/2017, de 3 de março, altera o Código Civil e declara que os animais podem ser objeto do direito de propriedade e que o cidadão que encontrar animais abandonados deve ou entrar em contacto com o detentor ou avisar a autoridade competente.

Um dos momentos mais significativos no desenvolvimento dos CRO de animais de companhia foi a entrada em vigor da Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto, que proibiu o abate de animais errantes como forma de controlo populacional, privilegiando a esterilização como forma de controlo populacional dos animais de companhia. Esta lei exigiu que os municípios repensassem por completo o funcionamento dos canis, transformando-os em espaços de acolhimento e reabilitação, com ênfase na promoção de adoções responsáveis e na implementação de programas de esterilização e passou a designá-los por Centros de Recolha Oficial. A transição para um modelo sem o abate trouxe desafios consideráveis. Muitos canis municipais enfrentam a sobrelotação e a falta de recursos humanos e financeiros. Em resposta, o governo central disponibilizou financiamento para apoiar campanhas de esterilização e melhorar as infraestruturas existentes. Esta Lei alterou ainda o papel do médico veterinário, que deve ser responsável pela aplicação do Programa Nacional para a Luta Contra o Abandono e Maus-Tratos a Animais de Companhia e também por proceder ao controlo do abate de animais. A Portaria n.º 146/2017 veio assim complementar esta Lei e especificar e regular a rede de CRO de animais de companhia. Por se entender que estas disposições legais são de extrema importância para o

tema em análise neste trabalho, uma vez que criam a rede de CRO de animais de companhia em análise, de seguida iremos examiná-las e aprofundá-las.

Tanto a Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto, como o Regulamento n.º 146/2017, de 26 de dezembro, representam importantes marcos na promoção do bem-estar animal em Portugal. Estes normativos estabelecem as diretrizes necessárias para a criação de uma rede de centros de recolha oficiais e implementa medidas de controlo da população de animais errantes, dando prioridade à esterilização como método ético e sustentável.

Analisando cada uma individualmente, e pormenorizadamente, a Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto, estabelece medidas para a criação e modernização de CRO de animais de companhia e proíbe o abate de animais errantes como forma de controlo populacional, substituindo-o pela esterilização. Esta legislação reflete o compromisso do Estado em promover o bem-estar animal e integra estas preocupações na educação ambiental desde a escola primária. O governo local, em colaboração com outras entidades de bem-estar animal, promove campanhas de sensibilização contra o abandono de animais, incentiva a adoção e realiza programas de esterilização de animais errantes. Esta lei reitera ainda que, nos CRO de animais de companhia, os animais recolhidos que não são reclamados pelos seus detentores no prazo de 15 dias, são considerados abandonados. Após este período, devem ser esterilizados e colocados para adoção. Estes animais não podem ser abatidos, pois o abate só é permitido por razões de saúde ou comportamentais e é realizado de forma ética por um médico veterinário. A eutanásia também deve ser realizada por um médico veterinário e só é justificável quando o animal estiver em sofrimento por doença incurável. Assim, assegura-se que os animais mantêm a sua dignidade e o processo é indolor. Este diploma estabeleceu ainda um período de transição de dois anos para permitir aos CRO de animais de companhia eliminar gradualmente o abate como método de controlo da população. A lei garante ainda a captura, vacinação e esterilização de animais errantes por razões de saúde pública e implementa programas de captura, esterilização e libertação para gatos. Estas práticas ficam também asseguradas pelos CRO de animais de companhia, que devem fazer o possível por controlar quer o número de animais errantes como as populações felinas existentes ao abrigo dos programas.

Por sua vez, o Regulamento n.º 146/2017, de 26 de dezembro, contém as condições e normas técnicas para a implementação da rede CRO de animais de companhia nos termos da Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto. Este regulamento regula a criação, adaptação e funcionamento destes centros e garante cuidados éticos e adequados aos animais de companhia. Para isso, reconhece que os CRO de animais de companhia devem dispor de pessoal qualificado nos seus quadros, equipamento adequado para a recolha e transporte de animais e condições que garantam a saúde e o bem-estar dos animais. O regulamento enfatiza a necessidade de promover a adoção e implementar programas de captura, esterilização e libertação para gatos. A eutanásia deve ser realizada por médicos veterinários de forma ética e sem causar sofrimento aos animais. Esta portaria prevê ainda que a Direção-Geral das Autarquias Locais, em colaboração com os

municípios e a Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), seja responsável pela realização do levantamento e diagnóstico das condições e necessidades dos CRO de animais de companhia existentes. Este levantamento serve de base para o planeamento e modernização da rede dos centros e permite o redimensionamento das instalações, a criação de novos CRO de animais de companhia e os recursos financeiros necessários para suprir as necessidades levantadas.

Assim, a implementação desta legislação foi acompanhada por relatórios da DGAV e posteriormente do ICNF, que avaliaram os progressos e os desafios na aplicação destas leis. Estes relatórios fornecem dados importantes para supervisionar e melhorar continuamente as políticas de bem-estar animal em Portugal, e vão ser melhor explorados nas secções seguintes.

Desde a entrada em vigor da Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto que a DGAV tem vindo a realizar relatórios que permitem analisar a evolução das políticas públicas instauradas com esta legislação, e que foram anteriormente explanadas. Estes relatórios permitem ainda avaliar as tendências ao nível das recolhas, adoções, esterilizações e eutanásias desde 2017, o primeiro ano de implementação.

Assim, o primeiro relatório da aplicação da Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto revelou um primeiro cenário de adaptação dos municípios às novas exigências legais. Em 2017, os CRO de animais de companhia de todo o país recolheram um total de 41374 animais. Destes, 16957 foram adotados e 11851 foram eutanasiados. A esterilização, uma das medidas centrais desta legislação, foi realizada em 9349 animais. Em relação à ocisão de animais, os números elevados refletem ainda a fase inicial e de transição da política pública, pois a taxa de eutanásia ainda é elevada, apesar da proibição do abate como método de controlo populacional.

Em 2018, os dados publicados no relatório anual demonstraram progressos na implementação das políticas públicas. No que diz respeito ao número de animais recolhidos, este desceu para 35733 e a taxa de adoção aumentou para 15263 animais. Relativamente ao número de procedimentos de eutanásia, este diminuiu significativamente para 6350, confirmando a eficácia da proibição do abate como método de controlo da população. A esterilização registou um aumento significativo, atingindo os 13350 procedimentos, um aumento de 42% face ao ano anterior. Estes resultados revelam-se positivos e demonstram que as políticas públicas implementadas pela Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto estão a ter um impacto positivo na saúde pública e no bem-estar dos animais.

No ano de 2019, o número de animais recolhidos reduziu para 31966, as adoções cresceram para 18187 e as esterilizações para 23191. Estes números acompanham a tendência dos anos anteriores. Em relação às eutanásias, o número diminuiu significativamente para 2649, confirmando a eficácia da proibição do abate como forma de controlar a população, privilegiando a esterilização. Também em 2019, com o Decreto-Lei n.º 82/2019 foi consolidada a figura do CRO de animais de companhia enquanto estrutura formal da administração local, com funções,

obrigações e exigências específicas. Aos CRO de animais de companhia, passou a exigir-se alojamento condigno, esterilização sistemática, prestação de cuidados veterinários, promoção da adoção e articulação com entidades externas. De certo modo, o CRO de animais de companhia tornou-se o espelho da forma como cada município compreende e assume o seu papel na proteção animal.

No que diz respeito ao ano de 2020, este revela-se, mais uma vez, na tendência dos anos anteriores, sendo que o número de animais recolhidos se cifrou nos 31339, os animais adotados em 20664 e os esterilizados em 34174. O número de animais eutanasiados diminuiu para 2281, em linha com os resultados esperados.

Em 2021 entrou em vigor legislação que veio alterar a entidade responsável pela elaboração destes relatórios. O Decreto-Lei n.º 46/2021, de 11 de junho, alterou o Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de março, que aprova a orgânica do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P e acrescenta o artigo 2.º-A que diz respeito ao bem-estar animal, e também a alínea cc) do n.º 7 do artigo 6.º que atribui a competência de elaborar o relatório anual da situação nacional ao nível dos centros de recolha oficial de animais de companhia. Com estas alterações a DGAV deixou de elaborar o relatório, passando a ser da responsabilidade do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) a sua elaboração desde 2021, assim como a definição dos apoios necessários ao nível dos CRO de animais de companhia e das esterilizações de animais. No ano de 2021, os números aumentaram significativamente, sendo que o número de animais recolhidos atingiu os 43430, o que representa um acréscimo de cerca de 38% comparativamente ao ano anterior. Também os números referentes a adoções aumentaram em cerca de 23%, passando para os 25102 animais adotados em 2021. No que diz respeito às esterilizações os números diminuíram um pouco, para os 25000 procedimentos, embora não tenha sido averiguada a causa. Já o número de eutanásias manteve-se na tendência dos últimos anos, diminuindo para os 2183 casos.

Em 2022 os números diminuíram ligeiramente, pois foram recolhidos 38872 animais e adotados 20145. O número de esterilizações chegou aos 27320 e a taxa de eutanásia aumentou, pela primeira vez desde a implementação da lei, para os 4384 casos.

No ano de 2023 foram recolhidos 40512 animais e adotados 22643, um crescimento de 12% em relação ao ano anterior. As esterilizações aumentaram para 29784, consolidando esta prática como a principal ferramenta de controlo da população, em vez do abate. A eutanásia reduziu-se ainda mais, totalizando 3971 casos.

No entanto apesar de resultados tão encorajadores em relação a esta legislação, em 2023 o ICNF publicou também o Censo Nacional de Animais Errantes (Azevedo et al., 2023), onde tornou público que existem cerca de 930000 animais abandonados (errantes) no país, um número preocupante face aos números apresentados pelos relatórios ao longo dos anos. Estes números revelam um problema para o qual falta ainda identificar a origem, pois pode passar pela

política pública em si, pela sua implementação (ou inexistência, principalmente nalguns municípios), pela falta de verba entre outros.

2.2.2. Serviço Público dos CRO de Animais de Companhia

A prestação de serviços públicos locais reveste-se de múltiplas complexidades, mas há serviços que, pela sua natureza, concentram um grau particular de exigência. O serviço prestado pelos CRO de animais de companhia é um desses casos. Não se trata apenas de um serviço regular, com tarefas rotineiras e previsíveis. Trata-se de uma função pública de alta frequência, com uma carga ética muito forte, elevada especificidade nos recursos envolvidos e dificuldades acrescidas de mensurabilidade, precisamente o tipo de combinação que, segundo a Teoria dos Custos de Transação, exige decisões organizacionais mais robustas, cautelosas e adaptadas ao contexto local (Williamson, 1993; Rodrigues et al., 2009).

Com a consolidação dos CRO de animais de companhia enquanto estrutura formal da administração local, através da legislação já discutida, os municípios passaram a ter responsabilidades claramente definidas. Estas não se limitam à recolha de animais errantes. Incluem o alojamento digno, o acompanhamento médico-veterinário, a esterilização, a promoção da adoção e a articulação com diversas entidades do setor público e da sociedade civil. Como sublinham Afonso et al., (2023), esta rede de tarefas implica conhecimento técnico, sensibilidade ética e uma abordagem relacional que ultrapassa a mera lógica de contenção ou depósito de animais. À luz da legislação em vigor, em especial a Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto, e o Regulamento n.º 146/2017, de 26 de dezembro, os CRO de animais de companhia não são apenas equipamentos físicos, mas estruturas com missão pública. São responsáveis por garantir o bem-estar de seres vivos sensíveis, num quadro que proíbe o abate como forma de controlo populacional e privilegia políticas de esterilização, adoção e reeducação cívica. Têm, ainda, funções de diagnóstico territorial e planeamento em articulação com a DGAV, o ICNF, as autoridades locais e, em muitos casos, com associações e cidadãos voluntários (DGAV, 2023; ICNF, 2020).

Do ponto de vista da teoria, os CRO de animais de companhia encaixam numa categoria de serviços de elevada especificidade. Os ativos utilizados, ou seja, equipamentos cirúrgicos, equipas técnico-veterinárias, sistemas de registo e rastreio, não são facilmente reutilizáveis noutras funções. O conhecimento acumulado, as redes de contacto e as práticas desenvolvidas são específicos ao contexto do bem-estar animal e não transferíveis para outras áreas da administração. Isso significa que qualquer decisão de externalização envolve riscos elevados de dependência contratual e aumento de custos de monitorização dos contratos (Williamson, 1993). A frequência também se revela um elemento determinante. Em muitos municípios, a entrada de animais nos CRO de animais de companhia é diária, mas as saídas, dependentes de processos de adoção, esterilização ou tratamentos médicos, podem ser morosas e imprevisíveis. O serviço

funciona continuamente, exigindo vigilância, alimentação, limpeza e atendimento ao público, sete dias por semana. Este carácter contínuo aproxima os CRO de animais de companhia de serviços essenciais como a proteção civil ou os cuidados primários de saúde. Quanto à mensurabilidade, o desafio é significativo. É possível contar animais recolhidos, esterilizados ou adotados. Mas é muito mais difícil medir, com rigor, a qualidade da assistência prestada, o grau de sofrimento evitado, a eficácia das campanhas de sensibilização ou o impacto da existência de um CRO de animais de companhia no tecido social local.

Em termos de provisão, o serviço é assegurado de variadas formas. Em alguns municípios, os CRO de animais de companhia são geridos hierarquicamente, com veterinários e técnicos alocados, sendo o médico veterinário municipal o responsável técnico legalmente designado para a estrutura (Regulamento n.º 146/2017, de 26 de dezembro), o que leva a que a prestação do serviço seja feita sem recurso à cooperação e através dos serviços próprios do município. Outro dos casos, são os municípios que prestam o serviço através de um protocolo que estabelecem com um CRO de animais de companhia existente, o que leva a que a prestação do serviço seja feita sem recurso à cooperação e através de contratos de concessão. Existe ainda o caso dos municípios que decidem cooperar na prestação do serviço dos CRO de animais e companhia, sendo que essa cooperação pode assumir várias formas. Os municípios podem entender prestar o serviço através de serviços próprios, através de Associação de Municípios ou de uma Comunidade Intermunicipal de que façam parte, ou então, o município que será a sede do CRO de animais de companhia fica com a sua gestão e os restantes municípios participam as despesas existentes. Noutros casos, a entidade intermunicipal delega numa empresa privada através de contratos de concessão via protocolo ou produz o serviço numa empresa intermunicipal já existente. Existem em Portugal dois municípios que prestam este serviço de duas formas diferentes, sendo eles o município de Alijó e o município de Santa Maria da Feira.

Assim, e enquadrando a literatura apresentada na primeira secção deste capítulo com as características deste serviço público é possível afirmar que os municípios se deparam com três decisões. A primeira é muito simples, e centra-se na escolha de prover ou não o serviço público dos CRO de animais de companhia. Tomada a primeira decisão, e em caso afirmativo, os municípios necessitam de tomar outra decisão, isto é, se pretendem cooperar na prestação do serviço ou não. Após tomarem esta decisão, é necessário escolher de que forma vão prover o serviço. Na figura 1 é apresentado um esquema resumo das decisões e opções dos municípios para a prestação do serviço público dos CRO de Animais de Companhia.

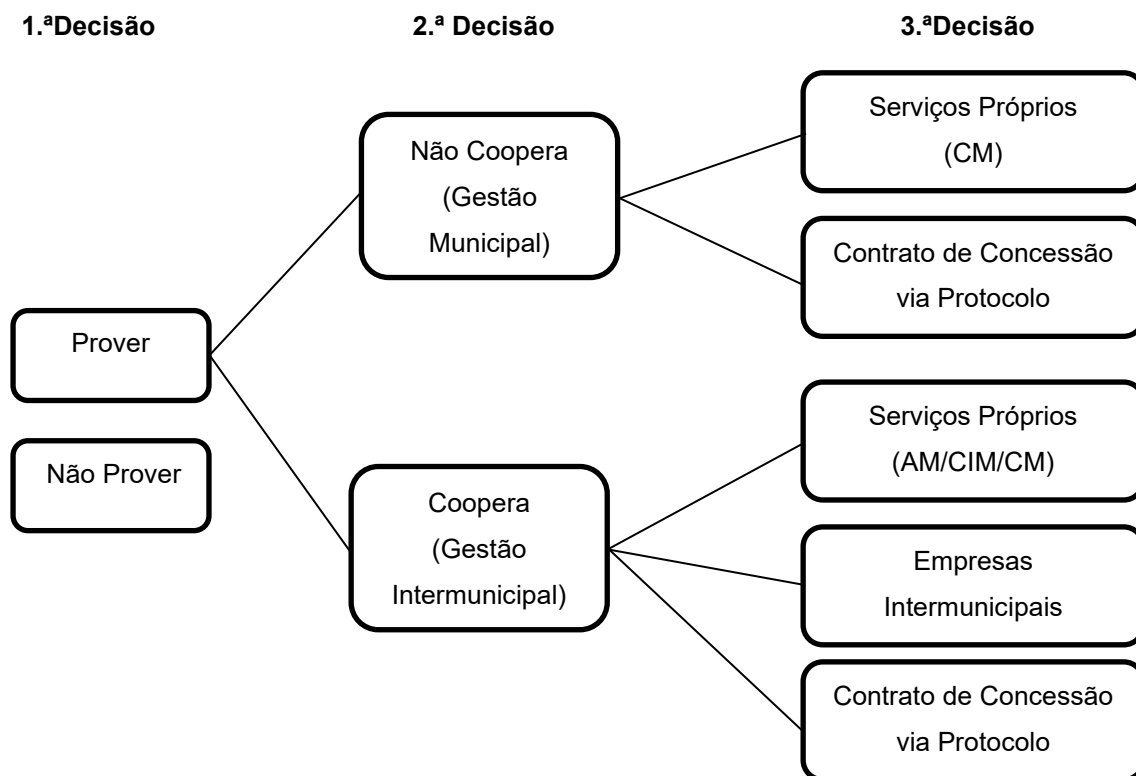


Figura 1: Modelo de Decisão dos Municípios de Prestar e Produzir o Serviço Público dos CRO de Animais de Companhia

Fonte: Elaboração própria

Ao longo deste capítulo, procurou-se não apenas descrever o enquadramento legal e institucional que molda este serviço, mas compreender de que modo as autarquias se posicionam perante uma tarefa que combina obrigações técnicas, sensibilidade ética e visibilidade pública. A primeira parte revelou o leque de alternativas de produção ao dispor dos municípios, através da hierarquia, do mercado e das networks, mostrando que a escolha do mecanismo de governação não é uniforme nem isenta de implicações. Cada uma das opções traz consigo exigências distintas em termos de coordenação, capacidade técnica e controlo de qualidade. Na segunda parte, ao centrar a análise nos CRO de animais de companhia, tornou-se evidente que estamos perante um serviço público de elevada complexidade. A sua evolução legislativa, desde os antigos canis até à institucionalização de estruturas como os CRO de animais de companhia, espelha uma transformação profunda da política pública no domínio da proteção animal. A proibição do abate como método de controlo populacional, a exigência de adoções responsáveis, a obrigatoriedade da esterilização e a articulação interinstitucional colocaram novas responsabilidades sobre os municípios, obrigando-os a repensar os seus modelos operacionais e a assumir um papel mais ativo e visível nesta área. Os dados analisados mostram avanços consistentes, nomeadamente no aumento das esterilizações e das adoções, bem como na redução da eutanásia. Por fim, encerrou-se o capítulo interligando as duas partes,

e apresentando o modelo de decisão dos municípios na prestação deste serviço, que servirá de base também para os capítulos seguintes.

3. Hipóteses e Opções Metodológicas

Chegado a este ponto, importa expor com clareza o caminho metodológico que sustentou a análise. A abordagem seguida assenta numa lógica empírica, de base quantitativa, orientada por hipóteses testáveis e centrada na realidade concreta dos municípios portugueses. Procurou-se perceber com algum rigor, o que efetivamente acontece quando os municípios têm de decidir se prestam ou não o serviço dos CRO, se o fazem sozinhos ou em parceria, e que mecanismos de governação escolhem para isso.

A opção por trabalhar com o universo dos municípios, e não com uma amostra, decorreu do próprio objetivo do estudo: compreender padrões de decisão em larga escala, com base em dados objetivos e comparáveis. A recolha partiu de fontes oficiais, públicas e recentes, sendo complementada sempre que necessário por contactos diretos com os municípios ou com entidades responsáveis. O foco esteve em construir uma base de dados sólida, que permitisse testar relações de causa e efeito com base em modelos estatísticos adequados à natureza de cada variável. Todo o desenho analítico foi pensado com base nas três decisões que estruturam o estudo. Para cada uma delas, formularam-se hipóteses sustentadas na literatura, traduzidas depois em variáveis concretas: umas de natureza económica, outras de carácter mais sociodemográfico e também político. A lógica foi sempre a mesma: perceber se há padrões consistentes e, se sim, o que os pode explicar. Este capítulo começa pela definição das hipóteses, passa para o design seguido nesta investigação, segue para as técnicas usadas para a recolha dos dados, e, por fim, é feita a operacionalização das variáveis e são apresentadas as técnicas de tratamento dos dados.

3.1. Formulação das Hipóteses de Investigação

A formulação das hipóteses de investigação não é apenas uma etapa obrigatória, é, muitas vezes, onde se tenta transformar em proposição clara aquilo que se foi intuindo ao longo da leitura e da observação empírica. A literatura especializada tem sido consistente ao defender que uma boa hipótese nasce de uma pergunta concreta e se mantém ligada ao problema sem perder a capacidade de ser posta à prova (Brancati, 2018; Bryman, 2016).

Neste caso, o objetivo principal da investigação consiste em compreender os fatores que influenciam os municípios portugueses, na provisão, na cooperação e na escolha do mecanismo de governação adotado para a prestação do serviço público dos CRO de animais de companhia. A decisão de prover (ou não) o serviço, de o fazer em cooperação ou de optar por um determinado modelo organizacional reflete, em grande medida, a forma como cada município interpreta os seus recursos e as suas prioridades políticas. Tal como evidenciado por Bel e Fageda (2007), estas decisões são moldadas por determinantes económicos e políticos, cuja

análise empírica se torna essencial. Para melhor compreender o processo de tomada de decisão, foram elaboradas hipóteses para cada uma das decisões.

A primeira decisão, ou seja, a decisão de prover diretamente serviços como os CRO de animais de companhia está fortemente relacionada com a capacidade organizacional dos municípios. Os municípios médios e grandes tendem a dispor de mais recursos humanos, financeiros e técnicos, permitindo-lhes cumprir os requisitos legais e operacionais exigidos para a criação e manutenção destas infraestruturas. Estudos empíricos demonstram que uma dimensão maior está associada à propensão para internalizar serviços públicos, beneficiando de economias de escala e de estruturas administrativas mais complexas (Joassart-Marcelli & Musso, 2005; Bel et al., 2013). Nestes casos, a produção interna surge não apenas como uma possibilidade, mas como uma escolha estratégica viável.

A urbanização traz consigo um conjunto de pressões que incentivam os municípios a assumir diretamente a prestação de serviços sensíveis, como os CRO de animais de companhia. Em territórios urbanos, existe uma maior densidade populacional, uma vigilância social mais intensa e uma maior exigência na resposta institucional. Estas condições reforçam a necessidade de controlo e proximidade na gestão do serviço (Warner & Hefetz, 2003). Além disso, os contextos urbanos tendem a atrair mais denúncias, mais recolhas e, por consequência, exigem maior profissionalização da resposta pública (Afonso et al., 2023). A prestação direta permite adaptar a resposta à especificidade local e às expectativas sociais urbanas. Assim, e no âmbito deste trabalho, colocamos as seguintes hipóteses para a primeira decisão:

H1a. *Municípios de média e grande dimensão provêm o serviço público dos CRO de animais de companhia.*

H1b. *Municípios urbanos provêm o serviço público dos CRO de animais de companhia.*

A segunda decisão tem que ver com a escolha de cooperar na prestação do serviço público de CRO de animais de companhia e está associada às exigentes competências técnicas específicas, às instalações com padrões definidos e à continuidade operacional, sendo requisitos difíceis de garantir em municípios com pouca escala. Como mostram Bel e Warner (2015), a cooperação permite diluir custos fixos e atingir níveis mínimos de eficiência técnica. Tavares e Feiock (2018) reforçam que a cooperação intermunicipal é uma resposta lógica à escassez de capacidade instalada, permitindo acesso a serviços de qualidade sem necessidade de internalização. Assim, para os municípios de menor dimensão, cooperar é frequentemente a única forma realista de garantir o cumprimento legal e funcional do serviço.

De igual modo, a autonomia financeira é uma variável decisiva na escolha da forma de prestação dos serviços públicos. Quando os municípios enfrentam restrições orçamentais significativas, a opção pela cooperação permite distribuir os custos e partilhar os encargos administrativos da gestão do serviço. Rodrigues et al., (2012) demonstram que os municípios com menor independência financeira recorrem com mais frequência a arranjos intermunicipais. Peixoto et

al., (2024) confirmam que, perante limitações fiscais, a cooperação surge como alternativa à prestação direta, facilitando o cumprimento das obrigações legais sem agravar a fragilidade financeira existente. Assim, e relativamente à segunda decisão, parece-nos viável formular as seguintes hipóteses:

H2a. *Municípios de pequena dimensão cooperam na prestação do serviço público dos CRO de animais de companhia.*

H2b. *Municípios com menores níveis de autonomia financeira cooperaram na prestação do serviço público dos CRO de animais de companhia.*

No que diz respeito à terceira e última decisão em análise, sobre o mecanismo usado para prestar o serviço, esta, segundo a literatura, é influenciada por vários fatores. A baixa densidade populacional, está associada a dispersão territorial, menor escala de procura e maior dificuldade na articulação com entidades externas. Em territórios pouco densos, os custos logísticos da prestação do serviço aumentam e o número de operadores disponíveis tende a ser reduzido, tornando a contratação pouco viável (Bel & Warner, 2008). Além disso, como sugerem Mohr, Deller e Halstead (2010), a ausência de mercado funcional leva os municípios a manter estruturas internas mínimas para garantir o serviço. Nestes contextos, a produção interna, apesar de menos eficiente, é frequentemente a única solução operacionalmente viável.

A contratação externa de serviços implica custos de transação relevantes, incluindo a elaboração de contratos, o acompanhamento da execução e a capacidade de fiscalização. Bel, Fageda e Mur (2014) demonstram que apenas municípios com estrutura financeira sólida conseguem suportar essas exigências. Tavares e Camões (2010) reforçam que os municípios em melhor condição orçamental tendem a adotar soluções mais flexíveis e orientadas para o mercado, precisamente porque têm maior margem para gerir os riscos contratuais. A concessão permite aceder a competências especializadas, mas exige capacidade de governação que nem todos os municípios conseguem assegurar.

Quando os municípios cooperam, é comum a produção do serviço ser delegada a uma entidade externa, mediante contrato. Nos casos em que os municípios são maiores, a sua maior capacidade técnica e jurídica facilita a elaboração de cadernos de encargos, a monitorização do desempenho e a renegociação contratual, caso necessário. Bel, Fageda e Mur (2014) mostram que a dimensão está positivamente associada à preferência por modelos contratualizados. Szmigiel-Rawska et al. (2021) reforçam que a externalização em contexto cooperativo beneficia de maior escala e permite ganhos de eficiência quando existe competência para gerir contratos complexos.

A autonomia financeira permite aos municípios decidir com maior liberdade sobre as soluções organizacionais a adotar. Tavares e Camões (2023) demonstram que, em contextos de maior independência orçamental, as autarquias optam com mais frequência por modelos empresariais ou contratuais, procurando eficiência, especialização e flexibilidade. Szmigiel-Rawska et al.

(2021) verificam que os municípios com finanças mais sólidas não só contratam mais, como também criam ou integram empresas públicas com maior frequência. No quadro da cooperação intermunicipal, esta autonomia traduz-se numa maior predisposição para adotar soluções de mercado, com ou sem fins lucrativos, em vez de depender da estrutura própria da CIM.

A ideologia política influencia diretamente as preferências dos decisores públicos sobre o modo de prestação dos serviços. Governos locais de orientação à esquerda tendem a privilegiar a gestão pública direta, associada a valores como equidade, universalidade e rejeição da mercantilização dos serviços essenciais (Bel & Fageda, 2010). Feiock, Clingermayer e Dasse (2003) evidenciam que a esquerda favorece a proteção dos trabalhadores públicos e a manutenção de estruturas administrativas internas. Esta tendência é reforçada em áreas sensíveis como o bem-estar animal, onde a prestação pública é vista como mais transparente e comprometida com o interesse coletivo.

Neste sentido, e atendendo aos fatores discutidos, foram estabelecidas as seguintes hipóteses relativamente à terceira decisão:

H3a. *Municípios com menor densidade populacional tendem a optar por serviços próprios na produção do serviço público dos CRO de animais de companhia.*

H3b. *Municípios de maior dimensão tendem a optar por contratos de concessão para a produção dos CRO de animais de companhia, via protocolo.*

H3c. *Municípios em melhor situação financeira tendem a optar por contratos de concessão via protocolo, para a produção do serviço público dos CRO de animais de companhia.*

H3d. *Municípios com maior autonomia financeira tendem a optar por empresas intermunicipais para a produção dos CRO de animais de companhia.*

H3e. *Municípios governados por executivos de esquerda tendem a optar por serviços próprios para a produção dos CRO de animais de companhia.*

Na tabela 3 apresenta-se a relação entre os objetivos desta investigação, as perguntas de investigação e as hipóteses de investigação já explanadas.

Tabela 3: Relação entre objetivos, perguntas de investigação e hipóteses de investigação

Objetivo	Pergunta de investigação	Hipótese de investigação
Identificar fatores que expliquem a decisão dos municípios em prover o serviço público CRO de animais de companhia	Que fatores explicam a decisão dos municípios em prover o serviço público CRO de animais de companhia?	H1a. Municípios de média e grande dimensão provêm o serviço público dos CRO de animais de companhia. H1b. Municípios urbanos provêm o serviço público dos CRO de animais de companhia.
Identificar fatores que expliquem a decisão dos municípios em cooperar na prestação do serviço público CRO de animais de companhia	Que fatores explicam a decisão dos municípios em cooperar na prestação do serviço público CRO de animais de companhia?	H2a. Municípios de pequena dimensão cooperam na prestação do serviço público dos CRO de animais de companhia. H2b. Municípios com menores níveis de autonomia financeira cooperaram na prestação do serviço público dos CRO de animais de companhia.
Identificar fatores que expliquem a decisão dos municípios em optar por um mecanismo de governação na prestação do serviço público CRO de animais de companhia	Que indicadores explicam a decisão dos municípios em optar por um mecanismo de governação na prestação do serviço público CRO de animais de companhia	H3a. Municípios com menor densidade populacional tendem a optar por serviços próprios na produção do serviço público dos CRO de animais de companhia. H3b. Municípios de maior dimensão tendem a optar por contratos de concessão para a produção dos CRO de animais de companhia, via protocolo. H3c. Municípios em melhor situação financeira tendem a optar por contratos de concessão via protocolo, para a produção do serviço público dos CRO de animais de companhia. H3d. Municípios com maior autonomia financeira tendem a optar por empresas intermunicipais para a produção dos CRO de animais de companhia. H3e. Municípios governados por executivos de esquerda tendem a optar por serviços próprios para a produção dos CRO de animais de companhia.

Fonte: elaboração própria

3.2. Estratégia e Design de Investigação

A estratégia delineada assume um design não experimental transversal (cross-section), uma vez que a recolha de dados será feita num único momento temporal. Tal como defendem Brancati (2018) e Bryman (2016), os estudos transversais são úteis para mapear diferenças entre casos e identificar tendências estruturais, mesmo quando não é possível inferir causalidade com total segurança. O ponto de referência adotado é 30 de março de 2025, data em que foi verificada a situação concreta de cada município relativamente à prestação do serviço dos CRO de animais de companhia, através de uma lista¹ publicada pelo ICNF.

Este *design* quantitativo assenta, portanto, numa lógica explicativa. A ideia não é apenas descrever o estado atual da prestação dos CRO de animais de companhia, mas perceber se determinadas características dos municípios ajudam a explicar essa realidade. Para Creswell (2014), a investigação quantitativa é particularmente eficaz quando se pretende testar hipóteses formuladas a partir da literatura e estabelecer relações causais ou associativas entre variáveis mensuráveis.

A abordagem quantitativa é sustentada por uma base de dados construída a partir da agregação de informação proveniente de várias fontes institucionais, sendo elas: o ICNF, o Instituto Nacional de Estatística, a Comissão Nacional de Eleições, e a Direção-Geral das Autarquias Locais. A escolha por dados secundários justifica-se pela sua acessibilidade e fiabilidade. Além disso, a utilização de dados já disponíveis permite estender o universo de análise aos 308 municípios portugueses, assegurando cobertura nacional e eliminando o risco de enviesamentos amostrais, sendo que a análise de universo total, quando possível, é recomendada por autores como Vilelas (2022), por permitir maior robustez nos resultados e relevância para a formulação de políticas públicas. A unidade de análise corresponde ao município, enquanto unidade administrativa com competências próprias em matéria de bem-estar animal e titularidade legal sobre os serviços dos CRO de animais de companhia.

O tratamento analítico procurará identificar relações estatisticamente significativas entre estas variáveis, com base em métodos apropriados à natureza categórica ou ordinal dos dados recolhidos.

Em síntese, a investigação aqui apresentada adota uma estratégia quantitativa e transversal, assente em dados secundários e com cobertura nacional. Esta opção não resulta de uma preferência metodológica genérica, mas de uma adequação rigorosa entre o problema, os objetivos e os recursos disponíveis. Como recorda Brito e Reis (2021), a robustez de um desenho de investigação reside na sua coerência interna, e é esse princípio que orienta todas as decisões metodológicas deste capítulo.

¹ Lista de Centros de Recolha Oficial autorizados, disponível no site do ICNF em: <https://www.icnf.pt/api/file/doc/97e419bb4072e521>

3.3. Técnicas de Recolha de Dados

A recolha de dados neste estudo assentou numa abordagem documental rigorosa, construída exclusivamente a partir de fontes primárias de oficiais e públicas. Em vez de aplicar questionários ou realizar entrevistas, optou-se por reunir e cruzar informação estatística e administrativa sobre os 308 municípios portugueses, tendo em vista uma análise abrangente e comparável entre unidades. Esta opção, que segue o que Quivy e Campenhoudt (2008) designam como método de exploração de fontes secundárias, permitiu responder ao problema de investigação com uma base empírica sólida, sem necessidade de recorrer ao contacto direto com os municípios.

Os dados utilizados foram organizados em três blocos, dado que existem três tipos de variáveis: variáveis dependentes, independentes e de controlo. No primeiro caso, prestação do serviço CRO, cooperação e modelo de gestão, recorreu-se à listagem pública do ICNF, atualizada a 20 de março de 2025. Com base nessa fonte, foi possível classificar todos os municípios de acordo com as três variáveis centrais do estudo, sem registo de omissões, sendo que, para pontuais dúvidas foram contactados via telefone, os municípios diretamente, como foi o caso do Município de Alijó e de Santa Maria da Feira.

As variáveis independentes foram recolhidas a partir de dados estatísticos e financeiros recentes. A dimensão e densidade populacional basearam-se nos Censos 2021 (INE); os indicadores de endividamento, independência e autonomia financeira foram extraídos dos dados da Direção-Geral das Autarquias Locais (2021 a 2023). A informação política resultou dos resultados das eleições autárquicas de 2021, disponíveis na Comissão Nacional de Eleições. Tal como defende Bryman (2016), este tipo de triangulação entre fontes reforça a credibilidade da base de dados e permite controlar melhor os efeitos de variáveis contextuais.

Por fim, reuniram-se também dados de controlo relativos à ação prática dos municípios no setor dos CRO, como o número de esterilizações, adoções e campanhas informativas respeitantes ao ano de 2024, que foram retirados do relatório referente ao ano de 2024, do ICNF.

A decisão de utilizar apenas fontes documentais procurou assegurar consistência metodológica, abrangência nacional e comparabilidade entre casos. Como referem Marconi e Lakatos (2003), esta estratégia é particularmente útil em estudos com múltiplas unidades de análise e com objetivos de natureza quantitativa. A informação recolhida servirá, assim, de base à análise estatística posterior, garantindo coerência entre a construção das hipóteses e os dados mobilizados para as testar.

3.4. Operacionalização das Variáveis e Técnicas de Tratamento de Dados

Este estudo parte de uma base de dados construída a partir de fontes públicas e fidedignas, abrangendo os 308 municípios portugueses, não tendo existido exclusões; foi feita a opção deliberada de trabalhar com o universo total, precisamente para garantir uma leitura abrangente, coerente e representativa da realidade autárquica nacional. Ao adotar uma abordagem explicativa, sustentada em técnicas de análise quantitativa multivariada, procurou-se compreender em que medida determinadas características institucionais, estruturais ou financeiras influenciam a forma como os municípios organizam a prestação dos serviços dos CRO de animais de companhia.

3.4.1. Operacionalização das Variáveis

A estrutura do modelo de análise assenta em três variáveis dependentes, cada uma correspondente a um momento de decisão específico de cada município. As variáveis dependentes são, como defendem Quivy e Campenhoudt (2008), aquelas cujo comportamento se pretende compreender ou explicar com base em outros fatores. No presente estudo, representam três decisões distintas tomadas pelos municípios no âmbito da gestão dos CRO de animais de companhia. Ou seja, o interesse não está nestas variáveis por si só, mas no que as faz variar. São a peça central da análise estatística porque funcionam como resultado: é nelas que se observa o efeito dos fatores estruturais, políticos ou financeiros considerados relevantes. A primeira variável dependente (Y1) denomina-se “provisão do CRO”. É uma variável *dummy* que assume o valor 1 quando o município presta o serviço, e 0 quando não presta. A segunda variável (Y2) é “modelo de prestação do CRO”. Também é uma variável *dummy*, sendo que assume o valor de 0 se não existir cooperação e de 1 caso os municípios cooperem. Já a terceira variável (Y3) diz respeito ao “modelo de produção do CRO” e expressa o modelo de gestão adotado e pode assumir um valor de cinco, valores esses que espelham as opções dos municípios: (1) prestação direta pela câmara municipal; (2) concessão via protocolo (sem cooperação municipal); (3) produção direta via entidade intermunicipal (poderá ser através de uma das Câmaras Municipais, de uma Associação de Municípios ou de uma Comunidade Intermunicipal); (4) empresa intermunicipal; e (5) concessão via protocolo (com cooperação municipal). Não há qualquer ordem entre estas categorias — tratam-se apenas de opções institucionais distintas. A informação foi trabalhada a partir da já referida lista oficial do ICNF, com data de 20 de março de 2025. Nos casos em que havia dúvida ou omissão, recorreu-se a confirmação direta, por telefone, junto dos serviços competentes. As variáveis independentes, por outro lado, são aquelas que, segundo Bryman (2016), se presume terem capacidade explicativa sobre o comportamento das variáveis dependentes. Ou seja, são selecionadas por

corresponderem a fatores com fundamentação teórica ou empírica já reconhecida. Assim, neste trabalho, as variáveis independentes foram selecionadas com base na literatura já revista (Tavares & Camões, 2007; Bel & Warner, 2008; da Cruz & Marques, 2014; Peixoto et al, 2024) e foram divididas por três categorias. Relativamente aos indicadores sociodemográficos, foram trabalhados a dimensão populacional “DimpPop” e a densidade populacional “DensPop”. No que diz respeito aos indicadores financeiros foram analisados a independência financeira “IndeFinan”, a autonomia financeira “AutoFinan” e o endividamento “Endivid”. Relativamente aos político-partidários, neste trabalho apenas foi considerado o partido de esquerda no executivo camarário “PartEsq”. Os dados demográficos foram extraídos dos Censos 2021, os dados financeiros foram recolhidos junto da DGAL (2021 a 2023), utilizando médias para suavizar oscilações anuais, e a variável ideológica, por sua vez, foi construída a partir dos resultados das eleições autárquicas de 2021, com base em informação disponível no sítio oficial da Comissão Nacional de Eleições. A informação sobre as variáveis independentes encontra-se sumariada na tabela 4.

Tabela 4: Variáveis Independentes

Variáveis Independentes	Descrição	Anos	Fonte
Dimensão Populacional	N.º de habitantes de cada município	Censos 2021	Instituto Nacional de Estatística
Densidade Populacional	N.º médio de indivíduos por km ²	Censos 2021	Instituto Nacional de Estatística
Endividamento p.c	Dívida total do município sobre o n.º de habitantes (em euros per capita)	2023	Direção-Geral das Autarquias Locais
Independência Financeira (%)	Percentagem de receitas próprias no total de receitas (média de três anos)	Média 2021, 2022, 2023	Direção-Geral das Autarquias Locais
Autonomia Financeira (%)	Receitas próprias / receitas totais x 100 (ano mais recente disponível)	2023	Direção-Geral das Autarquias Locais
Partido Político	Partido com ideologia de esquerda	2021	Comissão Nacional de Eleições

Fonte: Elaboração própria.

Já as variáveis de controlo não pretendem explicar diretamente as decisões políticas ou organizativas, mas ajudam a garantir que essa explicação é feita com maior precisão. Como referem Pestana e Gageiro (2014), controlar variáveis externas permite isolar o efeito das variáveis independentes e reduzir a possibilidade de conclusões enviesadas. Assim, neste

estudo, foram incluídas um conjunto de variáveis de controlo, cujo propósito não é explicar diretamente as decisões institucionais, mas sim diminuir a imprecisão das estimativas realizadas e garantir que os resultados são robustos. Portanto, para esta análise foram consideradas as seguintes variáveis de controlo: animais recolhidos para o canil “AniRecolh”, animais adotados no canil “AniAdopta”, animais esterilizados “AniEsterl”, animais eutanasiados “AniEuta”, vacinas antirrábicas administradas “VacinAntir” e animais identificados eletronicamente com *microchip* “AnildenElectr”. Todos os dados recolhidos referentes a estas variáveis são de 2024, tendo sido recolhidos do relatório anual do ICNF de 2024, sobre a atividade dos CRO. Deste modo, a tabela 5 reflete as estatísticas das variáveis que foram utilizadas neste estudo.

Tabela 5: Estatísticas de Resumo das Variáveis

Variável	Unidade Expressão	N.º de Observações	Média	Desvio padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo
Y1	0=Não; 1=Sim	310	0.739	0.440	0	1
Y2	0=Não; 1=Sim	229	0.341	0.475	0	1
Y3	1=prestação direta CM; 2=concessão via protocolo (sem cooperação); 3=produção direta via entidade intermunicipal 4=empresa intermunicipal; 5=concessão via protocolo (cooperação)	229	1.886	1.141	1	5
DensPop	Número	309	293.251	801.150	4.390	7210.010
DimPop	Número	309	33915.540	56652.440	384.000	545796.000
Endivid	Número	308	1332.84	2057.87	21.163	30079.46
IndeFinan	Número	309	0.317	0.152	0.028	0.734
AutoFinan	Número	308	0.841	0.117	0.141	0.985
PartEsq	0=Partido sem ideologia de esquerda; 1=Partido Esquerda	310	0.577	0.495	0	1
AniRecolh	Número	218	189.542	219.411	0	1546

AniAdopta	Número	215	131.042	148.456	0	854
AniEsterl	Número	218	302.330	345.272	0	2182
AniEuta	Número	200	11.750	17.240	0	110
VacinAntir	Número	218	295.225	309.295	0	1381
AnildenElectr	Número	212	316.567	401.747	2	2940

Fonte: elaboração própria

Para a variável Y1 temos 310 observações, pois, apesar de só existirem 308 municípios, Alijó e Santa Maria da Feira prestam o serviço de duas formas diferentes. Já Y2 e Y3 tem apenas 229 observações, pois dizem respeito aos municípios que de facto provem o serviço. No que diz respeito às variáveis independentes, analisou-se todos os municípios com a exceção de Penadono, para o qual só existia dados de autonomia financeira (por isso, é a única variável com 310 observações. No que diz respeito às variáveis de controlo, os dados são enviados pelos municípios ao ICNF e são os que constam do relatório já mencionado anteriormente.

3.4.2. Técnicas de Tratamento de Dados

A análise estatística aplicada nesta investigação procurou ir além da simples descrição dos dados. O objetivo foi perceber como diferentes características dos municípios se relacionam com as decisões tomadas no domínio dos CRO de animais de companhia. Esta necessidade de ir ao fundo da questão levou à escolha de uma abordagem explicativa, orientada por modelos multivariados. Como nota Bryman (2016), quando se pretende compreender decisões institucionais, o tratamento estatístico deve ser desenhado com cuidado, respeitando o tipo de dados e o contexto do fenómeno.

O trabalho foi conduzido com o apoio do software STATA, recorrendo a técnicas distintas consoante a variável dependente. Para as variáveis dependentes Y1 e Y2, optou-se pela regressão logística binária, adequada a variáveis dicotómicas. No caso da variável dependente Y3, foi aplicada a regressão logística multinomial, dada a existência de cinco categorias nominais que representam modelos de governação distintos, sem qualquer hierarquia entre si. Segundo Marôco (2018), esta combinação é preferível sempre que o investigador está perante decisões que têm mais que uma alternativa.

As variáveis explicativas integradas nos modelos foram, como já visto anteriormente, agrupadas em dois blocos. O primeiro inclui as variáveis independentes: dimensão populacional, densidade populacional, ideologia política, endividamento, autonomia e independência financeira; fatores já

apontados na literatura como relevantes para explicar variações na prestação de serviços públicos (Tavares & Camões, 2007; Bel & Fageda, 2010; Brown & Potoski, 2003). O segundo bloco corresponde às variáveis de controlo, ligadas à prática concreta dos municípios: os animais adotados no canil, os animais esterilizados, os animais eutanasiados, as vacinas antirrábicas administradas aos animais do canil e os animais identificados eletronicamente com microchip.

4. Apresentação e Discussão dos Resultados

A análise empírica desenvolvida neste trabalho tem por base um conjunto completo de dados relativos aos 308 municípios portugueses, recolhidos até março de 2025. A informação obtida permitiu mapear, com rigor, a forma como cada município presta o serviço público dos CRO de animais de companhia. Para isso, e como já explanado anteriormente, optou-se por seguir uma lógica sequencial, estruturada em três decisões, que correspondem às principais etapas da governação local neste setor. Na Figura 2 está presente o esquema anteriormente apresentado, com os dados recolhidos sobre os CRO de animais de companhia.

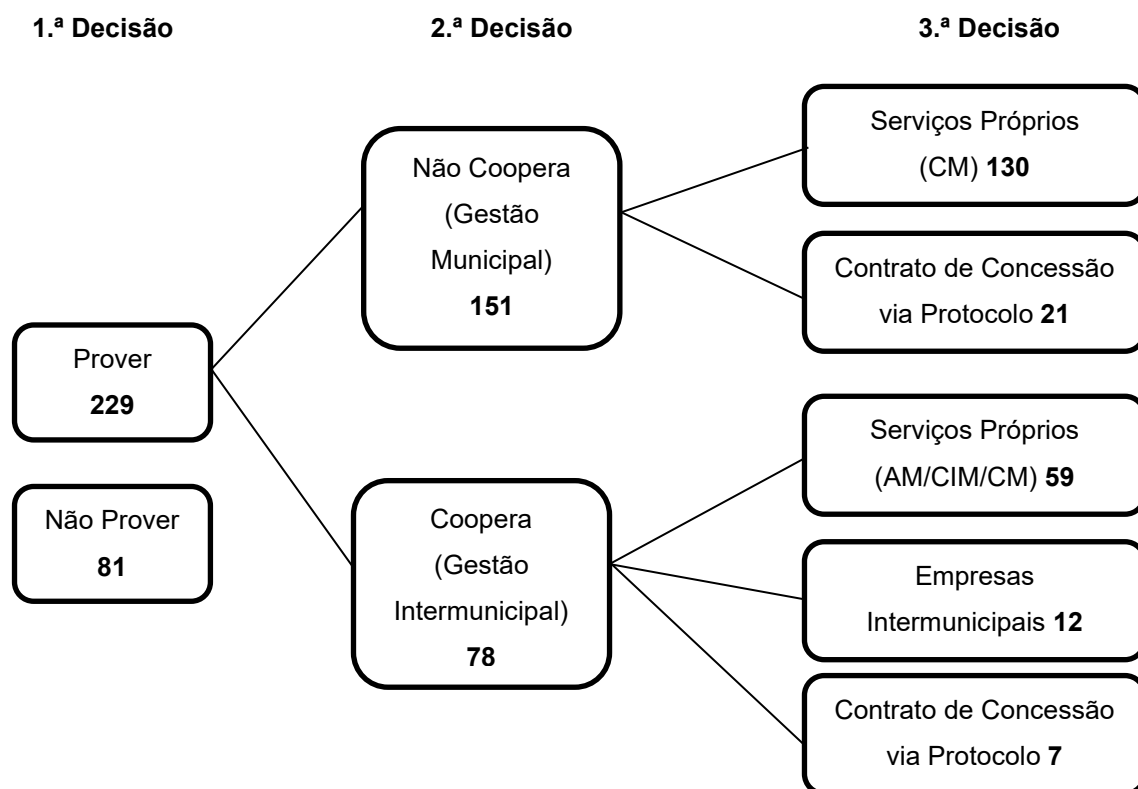


Figura 2. Modelo de Decisão dos Municípios de Prestar e Produzir o Serviço Público dos CRO de Animais de Companhia aplicado ao contexto português

Fonte: Elaboração própria

A primeira decisão analisada prende-se com a provisão ou não do serviço por parte do município. Dos 310 casos considerados, 229 municípios prestam diretamente o serviço, enquanto 81 não o fazem, o que significa que 26,13% dos municípios não garantem a existência de um CRO. Esta informação está representada graficamente na Figura 3, que permite observar a distribuição territorial da prestação do serviço a nível nacional. Nota-se, de forma clara, uma predominância da prestação direta na maioria dos territórios do Norte, Centro e Alentejo, contrastando com algumas lacunas mais visíveis em regiões do interior e no Algarve.

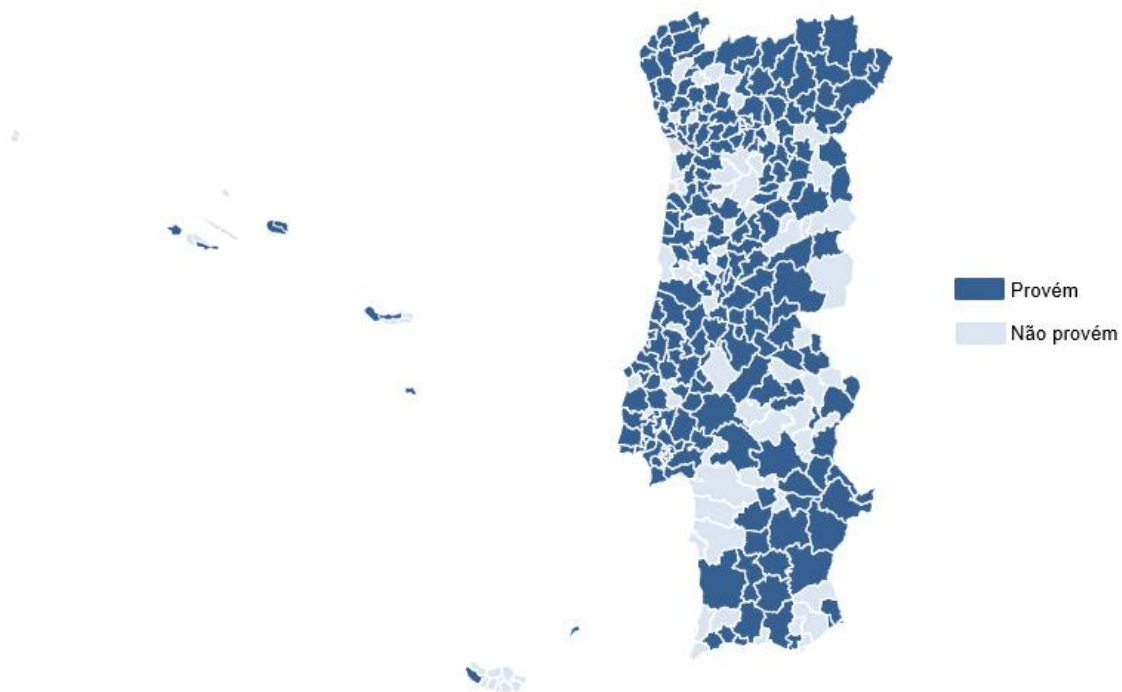


Figura 3: Distribuição geográfica dos CRO em Portugal

Fonte: Elaboração própria

Entre os municípios que provêm o serviço, a segunda decisão diz respeito ao modelo de governação adotado, sendo que, 151 municípios optam por uma gestão estritamente municipal, sem recurso à cooperação, e 78 recorrem à cooperação intermunicipal. Isto significa que 34,06% dos municípios que provêm o serviço, fazem-no através de estruturas partilhadas com outras entidades, como Comunidades Intermunicipais ou Associações de Municípios.

Por fim, a terceira decisão corresponde à forma de gestão concreta do serviço público, permitindo os municípios escolher entre serviços próprios, empresas intermunicipais e contratos de concessão via protocolo. Como mostra a Figura 2, entre os municípios que não cooperam, 130 asseguram o serviço através de meios próprios da câmara, o que representa 86,09% dos municípios, enquanto que 21 o fazem por via de concessão via protocolo. Nos municípios que cooperam, 59 recorrem a serviços próprios, o que representa 75,64%, 12 delegam a gestão em empresas intermunicipais e 7 optam por contratos de concessão com base em protocolo. De seguida vão ser apresentados os resultados segundo cada decisão dos municípios.

4.1.1. Resultados Inerentes à Provisão do CRO (1.ª Decisão)

H1a. Municípios de média e grande dimensão provêm o serviço público dos CRO de animais de companhia.

H1b. Municípios urbanos provêm o serviço público dos CRO de animais de companhia

Conforme já mencionamos, a primeira decisão analisada resulta de uma decisão simples do município em prover ou não serviço público dos CRO de animais de companhia. Esta escolha, embora binária na estrutura, resulta de um conjunto de fatores que nem sempre são evidentes à primeira vista. A análise dos dados empíricos, refletida na Tabela 6, permite aferir em que medida as hipóteses H1a e H1b encontram sustentação estatística.

Tabela 6: Estimativas de regressão binária, Y1 provisão do CRO

Variáveis	Modelo de estimação: regressão logística binária		
	Variável dependente: Y1		
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
DensPop	0.005 (0.000)		0.000 (0.000)
DimPop		0.000** (0.000)	0.000* (0.000)
N.º OBs.	309	309	309
LR Chi2	4.39	8.38	8.38
Pob>chi2	0.0362	0.0038	0.0151
Pseudo R2	0.0124	0.0237	0.0237

*Legenda: Erros padrão robustos entre parênteses. / Níveis de significância: *90%, **95%, ***99%.*

Fonte: Elaboração Própria

O Modelo 1, que considera apenas a DensPop, não evidencia efeitos estatisticamente significativos. A ausência de relação significativa sugere que a urbanidade, isoladamente, não influencia de forma clara a decisão de prestação direta. Por contraste, os Modelos 2 e 3, que integram a variável DimPop, revelam resultados mais robustos. No Modelo 2, a variável exibe um coeficiente positivo e significativo a 95%, e no Modelo 3 a significância a 90%, mesmo após a inclusão da variável da densidade populacional. Estes resultados sustentam a hipótese H1a e apontam para uma tendência clara: municípios com mais população são mais propensos a assumir diretamente o serviço público dos CRO. Esta evidência alinha-se com o que defendem Bel e Fageda (2010) e Tavares e Rodrigues (2007), para quem a escala populacional influencia a capacidade dos municípios em internalizar serviços. Quanto maior o município, maior a disponibilidade de meios humanos e financeiros, o que reduz a necessidade de recorrer a soluções delegadas. Por outro lado, os resultados não sustentam a hipótese H1b. A densidade populacional permanece não significativa em todos os modelos, reforçando a ideia de que a urbanidade, enquanto fator isolado, não é determinante; resultado este que contrasta com as conclusões de Warner e Hefetz (2003), que identificaram nos contextos urbanos maiores pressões por controlo e visibilidade dos serviços.

Por fim, o pseudo R² no modelo 3 (0.0237) é modesto, mas não desvalorizável, especialmente tendo em conta que modelos explicativos neste tipo de análise raramente apresentam valores elevados. Como salientam Kwon, Berry e Feiock (2009), a utilidade destes modelos reside mais na orientação da interpretação substantiva do que na previsão exata do comportamento

municipal. Para além da estimativa dos coeficientes, importa olhar para o desempenho preditivo do modelo. A Tabela 7 resume os resultados da classificação.

Tabela 7: Desempenho do modelo na previsão de Y1

Classified	D	~D	Total
+	229	80	309
-	0	0	0
<i>Total</i>	<i>229</i>	<i>80</i>	<i>309</i>
Classified + if predicted Pr(D) >= .5 True D defined as Y1 != 0			
Sensitivity	Pr(+ D)		100.00%
Specificity	Pr(- ~D)		0.00%
Positive predictive value	Pr(D +)		74.11%
Negative predictive value	Pr(D -)		0.00%
False + rate for true ~D	Pr(+ ~D)		100%
False - rate for true D	Pr(- D)		0.00%
False + rate for classified +	Pr(~D +)		25.89%
False - rate for classified -	Pr(D -)		0.00%
<i>Correctly classified</i>			<i>74.11%</i>

Fonte: Elaboração Própria

O modelo acerta em 74,11% dos casos, com uma sensibilidade de 100%, ou seja, identifica corretamente todos os municípios que prestam o serviço. Contudo, a especificidade é nula, o que significa que falha na identificação dos municípios que não prestam, o que vai ao encontro desta investigação, uma vez que se pretende encontrar os fatores que explicam a decisão de prover. A taxa de falsos positivos é de 25,89%, o que reflete alguma assimetria nos resultados, expectável num contexto de distribuição desequilibrada da variável dependente (229 municípios prestadores contra 80 não prestadores). Estas limitações são reconhecidas na literatura de métodos estatísticos aplicados à administração pública (Long & Freese, 2014), sobretudo quando se trabalha com fenómenos maioritariamente positivos.

Em suma, os resultados apoiam parcialmente as hipóteses formuladas. A dimensão populacional é, de facto, um fator relevante na decisão de prestar diretamente o serviço público dos CRO, enquanto a densidade populacional não apresenta efeitos significativos. Esta distinção é relevante para a compreensão dos padrões de governação local e reforça a ideia de que a escala, mais do que a densidade, molda a capacidade de ação dos municípios.

4.1.2. Resultados Inerentes ao modelo de prestação do CRO (2.ª Decisão)

H2a. Municípios de pequena dimensão cooperam na prestação do serviço público dos CRO de animais de companhia.

H2b. Municípios com menores níveis de autonomia financeira cooperaram na prestação do serviço público dos CRO de animais de companhia.

A segunda decisão analisada resulta da provisão ou não do serviço público dos CRO de animais de companhia com recurso à cooperação. Esta escolha, assume uma resposta binária que resulta de um conjunto de fatores que já foram abordados anteriormente. Há semelhança da decisão anterior, o modelo estatístico aplicado foi uma regressão logística binária exatamente pelos mesmos motivos identificados por Marôco (2018).

As regressões logísticas realizadas cujos resultados estão apresentados na Tabela 8, permitem tirar algumas conclusões claras. Desde logo, tanto no modelo 1 como no modelo 2, observa-se que a variável da DimPop apresenta um coeficiente negativo e significativo a 95%. Este dado indica que quanto maior a população do município, menor a probabilidade de optar pela cooperação. Em sentido inverso, os municípios pequenos cooperam mais. Esta evidência dá suporte à hipótese H2a e é coerente com o que se encontra na literatura; como sugerem Hulst e van Montfort (2007), a partilha de serviços tende a surgir como resposta à falta de escala, especialmente em áreas como a saúde pública, resíduos ou, neste caso, proteção animal.

Tabela 8: Estimativas de regressão binária, Y2 modelo de prestação do CRO

Variáveis	Modelo de estimação: regressão logística binária				
	Variável dependente: Y2				
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
DensPop		0.000 (0.000)			
DimPop	-0.000*** (0.000)	-0.000*** (0.000)			
IndeFinan			-5.350*** (1.184)	-5.527*** (1.526)	-5.522*** (1.527)
Endivid				-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
AutoFinan					0.252 (1.266)
N.º Obs.	229	229	228	228	228
LR Chi2	30.01	30.37	25.44	25.47	25.51
Pob>chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Pseudo R2	0.1021	0.1034	0.0872	0.0873	0.0875

Legenda: Erros padrão robustos entre parênteses. / Níveis de significância: *90%, **95%, ***99%.

Fonte: Elaboração própria

Nos modelos 3 a 5 surgem as variáveis financeiras. E aqui o padrão repete-se, mas com maior força estatística. A IndeFinan tem um coeficiente negativo com significância de 99% nos modelos 3, 4 e 5. Estes três resultados são consistentes entre si e indicam que os municípios com maior capacidade de gerar receitas próprias, ou com maior grau de controlo sobre os seus recursos, evitam recorrer à cooperação. Esta interpretação encontra semelhanças em vários estudos nacionais e internacionais. Camões (2016), por exemplo, sugere que a autonomia financeira atua como uma espécie de “travão silencioso” à cooperação, quanto maior ela for, menos necessidade o município sente em procurar apoio externo. Já Tavares e Rodrigues (2007) apontavam no mesmo sentido, lembrando que a decisão de cooperar é muitas vezes menos racional e mais constrangida do que se pensa. De igual modo, Bel, Fageda e Mur (2013) demonstraram, em diferentes contextos europeus, que os municípios com maior robustez financeira são os que menos se envolvem em estruturas partilhadas.

Curiosamente, outras variáveis que se poderiam antecipar como relevantes como, a densidade populacional ou o endividamento, não apresentam significância estatística. Isto pode indicar que, apesar de teoricamente plausíveis, não explicam diretamente esta decisão.

A Tabela 9 mostra os resultados do modelo logístico utilizado para analisar a variável Y2, que corresponde à decisão dos municípios em cooperar, ou não, na gestão dos CRO. Globalmente, o modelo acerta em 64,91% dos casos, mas esse número, por si só, pouco diz sobre a real eficácia da previsão. Isto porque há um desequilíbrio evidente entre as duas categorias da variável dependente, sendo muito mais comum os municípios optarem por não cooperar.

Tabela 9: Desempenho do modelo na previsão de Y2

Classified	D	~D	Total
+	16	19	35
-	61	132	193
<i>Total</i>	77	151	228
Classified + if predicted Pr(D) >= .5 True D defined as Y1 != 0			
Sensitivity		Pr(+ D)	20.78%
Specificity		Pr(- ~D)	87.42%
Positive predictive value		Pr(D +)	45.71%
Negative predictive value		Pr(D -)	68.39%
False + rate for true ~D		Pr(+ ~D)	12.58%
False - rate for true D		Pr(- D)	79.22%
False + rate for classified +		Pr(~D +)	54.29%
False - rate for classified -		Pr(D -)	31.61%
Correctly classified			64.91%

Fonte: Elaboração própria

Na prática, o modelo revela dificuldade em prever corretamente os municípios que cooperam. A sensibilidade é baixa (20,78%), o que significa que apenas cerca de um quinto dos municípios cooperantes foram identificados como tal. Em contrapartida, a especificidade é bastante elevada (87,42%), sinal de que o modelo funciona melhor quando tenta prever quem não coopera.

Este padrão repete-se noutros indicadores: o valor preditivo positivo (45,71%) mostra que menos de metade das previsões de cooperação estão corretas, ao passo que o valor preditivo negativo (68,39%) revela um desempenho mais aceitável do lado das previsões negativas. A taxa de falsos negativos, que chega aos 79,22%, confirma que o modelo erra com frequência quando tenta antecipar comportamentos cooperativos. Em suma, embora o desempenho geral possa parecer razoável, a verdade é que o modelo não é eficaz a identificar cooperação intermunicipal.

4.1.3. Resultados Inerentes ao modelo de produção do CRO (3.^a Decisão)

Neste ponto, procura-se compreender quais os fatores que influenciam a escolha do modelo de governação dos CRO por parte dos municípios portugueses. A análise incide sobre a variável Y3, de natureza categorial, que assume cinco modalidades de prestação do serviço: (1) gestão

direta pela câmara municipal, (2) concessão via protocolo sem cooperação, (3) produção direta através de entidade intermunicipal, (4) gestão por empresa intermunicipal e (5) concessão via protocolo com cooperação municipal.

A utilização de um modelo de regressão logística multinomial permite explorar, de forma desagregada, as diferenças estatísticas entre estas formas de organização. Nas próximas tabelas, encontram-se as estimativas da regressão multinomial. Optamos por separar os resultados do modelo em quatro tabelas para facilitar a visualização dos mesmos. A tabela 10 apresenta os resultados para a categoria “concessão via protocolo (sem cooperação municipal)”, a tabela 11 para a categoria “a produção direta via entidade intermunicipal”, a tabela 12 para a categoria “produção via empresa intermunicipal” e a tabela 13 para “concessão via protocolo (com cooperação municipal)”, em comparação com a categoria base “prestação direta pela câmara municipal”.

Na tabela 10, apresentamos os resultados da regressão multinomial logística em termos de número de observações, significância do modelo e a qualidade do mesmo. Recorremos a esta regressão para avaliar a significância das variáveis independentes sociodemográficas, densidade populacional e dimensão da população, as que traduzem a situação financeira do município, endividamento, independência financeira e autonomia financeira, as referentes ao partido político do executivo camarário, partido de esquerda, e as variáveis de controlo, animais recolhidos, animais adotados, animais esterilizados, animais eutanasiados, vacinações antirrábicas e animais identificados eletronicamente, no que toca a escolha do mecanismo de governação dos CRO de animais de companhia.

O número de observações variou de 151 a 229, uma vez que nem sempre existiram dados referentes às variáveis independentes para todos os municípios de Portugal que prestam o serviço público dos CRO de animais de companhia. Decidimos executar oito especificações: uma primeira apenas com as variáveis independentes sociodemográficas; a segunda em que se associa à análise as variáveis de controlo; uma terceira em que apenas temos em consideração as variáveis económicas que traduzem a situação financeira do município; a quarta que adiciona as variáveis de controlo; a quinta que testa a variável política; a sexta que lhe adiciona as variáveis de controlo; a sétima em que foram consideradas todas as variáveis independentes; e por fim uma oitava em que foram consideradas todas as variáveis em estudo.

O valor da estatística LR χ^2 é positivo e altamente significativo na generalidade dos modelos testados, com exceção do Modelo 5, cuja Prob $>$ χ^2 é de 0.157, não permitindo rejeitar a hipótese nula. Em todos os restantes casos, o p-value associado é inferior a 0.001, o que indica que o modelo, enquanto conjunto, se ajusta significativamente melhor do que um modelo nulo (sem preditores). Assim, conclui-se que as variáveis introduzidas têm, em conjunto, capacidade estatística para explicar a escolha do modelo de gestão dos CRO pelos municípios. Quanto ao

Pseudo R², os valores observados variam entre 0.013 (Modelo 5) e 0.532 (Modelo 8). Embora este indicador não deva ser interpretado como o R² tradicional das regressões lineares, é possível afirmar que os modelos com valores superiores a 0.2 evidenciam uma boa capacidade explicativa, destacando-se, neste caso, os Modelos 2, 4, 6, 7 e, sobretudo, o Modelo 8, cuja robustez estatística é evidente. Em contraste, o Modelo 5 apresenta um desempenho fraco e ausência de significância global, podendo ser considerado como não informativo para efeitos desta análise.

Tabela 10: Estimativas de regressão logística multinomial, comparação entre a concessão via protocolo (sem cooperação municipal) e a categoria base (prestação direta pela câmara municipal)

Variáveis	Modelo de estimação: regressão logística multinomial							
	Variável dependente: Y3							
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
DensPop	-0.001 (0.003)	-0.000 (0.002)					-0.000 (0.002)	0.000 (0.001)
DimPop	-0.000** (0.000)	-0.000 (0.000)					-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
Endivid			0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)			-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
IndeFinan			-7.721** (3.145)	-3.600 (3.468)			-5.754* (3.461)	-2.323 (3.724)
AutoFinan			-1.746 (1.878)	-6.184* (3.684)			-1.464 (1.910)	-5.890 (3.960)
PartEsq					-0.310 (0.472)	-0.475 (0.712)	-0.196 (0.511)	-0.574 (0.778)
AniRecolh		-0.005 (0.007)		-0.008 (0.008)			-0.006 (0.007)	0.006 (0.008)
AniAdopta		-0.007 (0.010)		-0.008 (0.011)			-0.006 (0.009)	0.010 (0.011)
AniEsterl		-0.000 (0.003)		0.001 (0.003)			-0.001 (0.003)	0.000 (0.003)
AniEuta		0.024 (0.026)		0.032 (0.028)			0.030 (0.027)	0.034 (0.028)
VacinAntir		0.002 (0.002)		0.001 (0.002)			0.001 (0.001)	0.002 (0.002)
AnilidentElectr		0.000 (0.003)		0.000 (0.003)			0.000 (0.003)	0.000 (0.003)
N.º OBS.	229	151	228	151	229	151	228	151
LR Chi2	78.83	120.54	63.21	99.71	6.63	86.70	107.31	173.83
Pob>chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.157	0.000	0.000	0.000
Pseudo R2	0.150	0.363	0.121	0.300	0.013	0.261	0.205	0.532

Legenda: Erros padrão robustos entre parênteses. / Níveis de significância: *90%, **95%, ***99%.

Fonte: Elaboração Própria.

Analisando ainda a tabela 10, é possível observar que existem três variáveis que são estatisticamente significantes. A variável DimPop é estatisticamente significativa no modelo 1 com 95% de confiança, e tem o seu coeficiente negativo, o que significa que, à medida que a dimensão populacional do município aumenta, a probabilidade de este optar pela categoria 2 (concessão via protocolo sem cooperação) – em vez da categoria base (prestação direta pela câmara municipal) – diminui. Este resultado está alinhado com os contributos de Joassart-Marcelli & Musso (2005), que defendem que municípios com maior população e maior estrutura organizativa têm mais massa crítica para manter serviços próprios. Esta ideia é reforçada por Rodrigues, Tavares & Araújo (2012), que sugerem que, quando existe capacidade administrativa, a prestação direta tende a ser preferida. A variável IndeFinan é também estatisticamente

significativa no modelo 3 com 95% de confiança, o que significa que, à medida que a independência financeira do município aumenta, a probabilidade de este optar pela categoria 2 (concessão via protocolo sem cooperação) – em vez da categoria base (prestação direta pela câmara municipal) – também diminui. Estes resultados estão de acordo com Tavares e Camões (2007), que referem que os municípios com maior independência orçamental demonstram tendência para optar por formas mais autónomas de prestação de serviços, como as empresas municipais ou produção própria, por conseguirem gerir com maior flexibilidade recursos humanos e financeiros. Por fim a última variável que se revelou estatisticamente significativa AutoFinan no modelo 4 com 90% de confiança, o que significa que, à medida que a autonomia financeira do município aumenta, a probabilidade de este optar pela categoria 2 (concessão via protocolo sem cooperação) – em vez da categoria base (prestação direta pela câmara municipal) – diminui igualmente. Embora esta variável nem sempre apresente efeitos consistentes na literatura, Carr et al., (2009) referem que municípios com maior capacidade de gerar receita tendem a manter os serviços internamente, desincentivando a externalização. Na perspetiva nacional, os trabalhos de Tavares & Camões (2010) e Bel & Fageda (2017) também sugerem que a robustez financeira local está associada à preferência por produção direta ou controlo interno do serviço, o que é compatível com o resultado do modelo 7, a variável “IndeFinan” continuou a ser estatisticamente significativa apesar de ter um grau de confiança menor (90%), quando controlada por outras variáveis.

Tabela 11: Estimativas de regressão logística multinomial, comparação entre a produção direta via entidade intermunicipal e a categoria base (prestação direta pela câmara municipal)

Modelo de estimação: regressão logística multinomial								
Variáveis	Variável dependente: Y3							
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
DensPop	0.000 (0.000)	0.001 (0.000)					0.000 (0.000)	0.001* (0.001)
DimPop	-0.000*** (0.000)	-0.000* (0.000)					-0.000** (0.000)	-0.000* (0.000)
Endivid			-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)			-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
IndeFinan			-6.035*** (1.765)	-2.333 (2.340)			-4.021** (1.863)	-1.399 (2.396)
AutoFinan			0.751 (1.570)	-0.229 (2.653)			1.425 (1.610)	-0.072 (2.742)
PartEsq					-0.507 (0.361)	-0.404 (0.496)	-0.408 (0.348)	-0.708 (0.541)
AniRecolh		0.006* (0.003)		0.003 (0.003)		0.002 (0.003)		0.006* (0.003)
AniAdopta		-0.015*** (0.006)		-0.012** (0.005)		-0.012** (0.005)		-0.018*** (0.006)
AniEsterl		-0.007** (0.003)		-0.006** (0.003)		-0.007** (0.003)		-0.006** (0.003)
AniEuta		0.000 (0.019)		0.001 (0.021)		0.003 (0.020)		0.002 (0.020)
VacinAntir		0.000 (0.002)		-0.001 (0.002)		-0.001 (0.002)		-0.000 (0.002)
AnilidentElectr		0.005** (0.405)		0.004* (0.002)		0.005** (0.002)		0.005** (0.003)
N.º OBS.	229	151	228	151	229	151	228	151
LR Chi2	78.83	120.54	63.21	99.71	6.63	86.70	107.31	173.83
Pob>chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.157	0.000	0.000	0.000
Pseudo R2	0.150	0.363	0.121	0.300	0.013	0.261	0.205	0.532

Legenda: Erros padrão robustos entre parênteses. / Níveis de significância: *90%, **95%, ***99%.

Fonte: Elaboração própria

Na tabela 11, apresentamos os resultados da regressão multinomial logística que compara a produção direta via entidade intermunicipal com a prestação direta pela câmara municipal. O valor da estatística LR χ^2 revela-se positivo e estatisticamente significativo na quase totalidade dos modelos testados, à exceção do Modelo 5, cujo valor-p ($\text{Prob} > \chi^2$) é de 0.157, não permitindo rejeitar a hipótese nula de que os coeficientes são simultaneamente iguais a zero. Em todos os restantes modelos, o valor-p associado é inferior a 0.001, evidenciando que as variáveis introduzidas explicam significativamente a escolha da modalidade de gestão dos CRO pelos municípios, em comparação com o modelo nulo.

Relativamente ao Pseudo R^2 , os valores variam entre 0.013 (Modelo 5) e 0.532 (Modelo 8). Embora este indicador de qualidade do ajuste não deva ser interpretado da mesma forma que o R^2 das regressões lineares, é possível afirmar que os modelos com valores superiores a 0.2 apresentam uma boa capacidade explicativa, destacando-se os Modelos 2, 4, 6, 7 e, especialmente, o Modelo 8. Este último assume um desempenho notável, com mais de 50% da variância explicada, evidenciando um ajuste estatístico muito robusto. Em contraste, o Modelo 5 volta a destacar-se pela negativa, sendo o único sem significância estatística global e com um Pseudo R^2 residual, o que limita substancialmente a sua utilidade analítica.

Em análise da tabela 11, é possível ainda observar que existem três variáveis independentes que são estatisticamente significantes. A variável DimPop é estatisticamente significativa no modelo 1 com 99% de confiança, o que significa que, à medida que a dimensão populacional do município aumenta, a probabilidade de este optar pela categoria 3 (produção direta via entidade intermunicipal) – em vez da categoria base (prestação direta pela câmara municipal) – diminui. Este resultado pode ser enquadrado à luz de Hefetz e Warner (2004), que destacam que a prestação direta tende a ser mais atrativa em municípios com maior escala e estrutura organizacional própria, reduzindo a necessidade de recorrer a soluções cooperativas. A variável IndeFinan é também estatisticamente significativa no modelo 3 com 99% de confiança, o que significa que, à medida que a independência financeira do município aumenta, a probabilidade de este optar pela categoria 3 (produção direta via entidade intermunicipal) – em vez da categoria base (prestação direta pela câmara municipal) – diminui. Estes resultados, como já visto anteriormente, estão em linha com a revisão de literatura. Quando utilizadas mais variáveis para completar e controlar a análise, a variável DensPop revelou-se pela primeira vez com significância estatística a 90%, e um coeficiente positivo, no modelo 8. Isto significa que à medida que a densidade populacional do município aumenta, a probabilidade do município optar pela categoria 3 (produção direta via entidade intermunicipal) – em vez da categoria base (prestação direta pela câmara municipal) – aumenta. A variável DimPop, no modelo 2 e no modelo 8, continua a ser estatisticamente significativa apesar de ter um grau de confiança menor (90%), e no modelo 7 com um grau de significância de 95%, sendo que o coeficiente se mantém negativo

no decorrer dos modelos. A “independência financeira” também continuou significativa, embora a 95% no modelo 7, com o seu coeficiente também negativo.

As variáveis de controlo inseridas nos modelos tiveram como principal objetivo assegurar que os efeitos estimados pelas variáveis independentes principais não resultavam de fatores externos relacionados com a intensidade ou extensão da ação municipal em matéria de bem-estar animal. De entre as variáveis testadas, destacam-se quatro com significância estatística em vários modelos: número de animais recolhidos, número de animais adotados, número de animais esterilizados, e número de animais identificados eletronicamente, sendo que, as últimas três se revelaram significantes em todos os modelos testados. A variável AniRecolh mostra um efeito positivo e significativo a 90% nos modelos 2 e 8, sugerindo que os municípios com maior número de recolhas de animais estão mais propensos a recorrer a modelos intermunicipais ou de concessão, do que à gestão direta. A variável AniAdopta é significativa a 99% nos modelos 2 e 8, e a 95% nos modelos 4 e 6, e em todos os casos assume um coeficiente negativo. Assim, podemos concluir que os municípios onde se regista um maior número de animais adotados tende a prestar o serviço diretamente. No que diz respeito à variável AniEsterl esta mantém-se significativa a 95% em todos os modelos testados (2, 4, 6, 8) com um sinal de coeficiente negativo, o que significa que municípios com maior número de animais esterilizados têm uma maior tendência para prestar o serviço diretamente. Por fim a variável AniIdentElectr revela coeficientes positivos e significativos nos modelos modelo 2, modelo 4, modelo 6 e modelo 8, isto indica que os municípios que realizam mais identificações eletrónicas tendem a adotar alternativas à gestão direta. As variáveis AniEuta e VacinAntir não apresentam qualquer significância estatística nos modelos testados, não sendo possível estabelecer relações conclusivas entre o seu valor e a escolha do modelo de gestão dos CRO.

Seguindo a análise, na Tabela 12, apresentamos os resultados da regressão multinomial logística que compara a produção via empresa intermunicipal com a prestação direta pela câmara municipal. O valor da estatística LR χ^2 revela-se positivo e estatisticamente significativo na quase totalidade dos modelos testados, à exceção do Modelo 5, cujo valor-p ($\text{Prob} > \chi^2$) é de 0.157, não permitindo rejeitar a hipótese nula de que os coeficientes são simultaneamente iguais a zero. Em todos os restantes modelos, o valor-p associado é inferior a 0.001, evidenciando que as variáveis introduzidas explicam significativamente a escolha da modalidade de gestão dos CRO pelos municípios, em comparação com o modelo nulo.

Relativamente ao Pseudo R^2 , os valores variam entre 0.010 (Modelo 5) e 0.532 (Modelo 8). Embora este indicador de qualidade do ajuste não deva ser interpretado da mesma forma que o R^2 das regressões lineares, é possível afirmar que os modelos com valores superiores a 0.2 apresentam uma boa capacidade explicativa, destacando-se os Modelos 2, 4, 6, 7 e, especialmente, o Modelo 8. Este último assume um desempenho notável, com mais de 50% da variância explicada, evidenciando um ajuste estatístico muito robusto. Em contraste, o Modelo 5

volta a destacar-se pela negativa, sendo o único sem significância estatística global e com um Pseudo R² residual, o que limita substancialmente a sua utilidade analítica.

Tabela 12: Estimativas de regressão logística multinomial, comparação entre a produção via empresa intermunicipal e a categoria base (prestação direta pela câmara municipal)

Variáveis	Modelo de estimação: regressão logística multinomial								
	Variável dependente: Y3								
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	
DensPop	-0.147*** (0.056)	-0.372** (0.159)					0.000 (0.000)	-45.832 (5987.148)	
DimPop	0.000 (0.000)	0.000** (0.000)					-0.000** (0.000)	0.56 (5.510)	
Endivid			-0.000** (0.000)	0.000 (0.000)				-0.000 (0.000)	0.159 (9.745)
IndeFinan			-17.249 (7.241)	-4.121 (4.268)				-4.021** (1.863)	3152.795 (327220.1)
AutoFinan			-3.196 (2.638)	-2.573 (3.896)				1.425 (1.610)	-341.538 (108844.2)
PartEsq					1.204 (0.795)	-0.404 (0.496)	-0.408 (0.348)		589.924 (56244.37)
AniRecolh		0.012 (0.013)		0.005 (0.007)			0.002 (0.0039)		-0.727 (166.101)
AniAdopta		0.074* (0.039)		0.002 (0.013)			-0.012** (0.005)		9.918 (849.000)
AniEsterl		-0.020** (0.008)		-0.004 (0.005)			-0.007** (0.003)		-2.953 (256.288)
AniEuta		0.092 (0.122)		-0.015 (0.045)			0.003 (0.020)		33.611 (2943.377)
VacinAntir		0.005 (0.009)		0.001 (0.003)			-0.001 (0.002)		0.965 (113.370)
AniIdentElectr		-0.060** (0.027)		-0.013 (0.008)			0.005** (0.002)		-6.107 (533.561)
N.º OBs.	229	151	228	151	229	151	228	151	
LR Chi2	78.83	120.54	63.21	99.71	6.63	86.70	107.31	173.83	
Pob>chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.157	0.000	0.000	0.000	
Pseudo R2	0.150	0.363	0.121	0.300	0.013	0.261	0.205	0.532	

Legenda: Erros padrão robustos entre parênteses. / Níveis de significância: *90%, **95%, ***99%.

Fonte: Elaboração própria

Tendo ainda em conta a informação da Tabela 12, é possível observar que existem quatro variáveis independentes que são estatisticamente significativas. A variável “DenPop” é estatisticamente significativa no modelo 1 com 99% de confiança, e no modelo 2, com 95% de confiança, o que significa que, à medida que a densidade populacional do município aumenta, a probabilidade de este optar pela categoria 3 (produção direta via entidade intermunicipal) – em vez da categoria base (prestação direta pela câmara municipal) – diminui. Este resultado está em consonância com os trabalhos de Bel e Fageda (2007), que demonstram que os municípios mais urbanos, com maior densidade, tendem a recorrer menos à cooperação, uma vez que já beneficiam de economias de escala internas. Também Joassart-Marcelli e Musso (2005) referem que estruturas municipais com maior complexidade urbana possuem, muitas vezes, capacidade instalada suficiente para evitar soluções cooperativas. A variável DimPop apresentou resultados inconsistentes entre os diferentes modelos testados. Em alguns casos revelou uma relação positiva com a variável dependente, noutros negativa, sendo ambos estatisticamente significativos. Ou seja, no modelo 1 a DimPop revelou-se significativa a 95% com um sinal de coeficiente positivo, o que demonstra que quanto maior for a dimensão populacional do

município, maior é a sua tendência para optar pela categoria 3, produção direta via entidade intermunicipal. Esta evidência é coerente com os contributos de Tavares (2022), que sublinha que a escala populacional influencia o tipo de modelo de gestão adotado, sendo a prestação direta mais provável quando existe maior massa crítica e recursos humanos especializados. Bel e Fageda (2006) também referem que municípios com maior dimensão optam frequentemente por manter o controlo da produção, nomeadamente para preservar a autoridade política sobre os serviços públicos. No entanto, no modelo 7, apesar da DimPop manter a sua significância, o sinal do coeficiente é negativo, o que se traduz numa interpretação contrária. Assim, apesar dos resultados sugerirem uma associação entre a dimensão populacional e a escolha do modelo de gestão dos CRO, a evidência empírica não permite tirar conclusões definitivas. A variável Endivid é estatisticamente significativa no modelo 3 com 95% de confiança, o que significa que, à medida que o endividamento do município aumenta, a probabilidade de este optar pela categoria 3 (produção direta via entidade intermunicipal) – em vez da categoria base (prestação direta pela câmara municipal) – diminui. Esta tendência é apoiada por da Cruz (2016), que destaca que os constrangimentos financeiros levam os municípios a ponderar com maior rigor os custos de coordenação e as obrigações contratuais associadas à cooperação ou à externalização. A última variável independente com significância é a IndeFinan, com uma significância de 95% no modelo 7 e um coeficiente negativo, o que nos permite concluir que o aumento de uma maior independência financeira do município aumenta a probabilidade de este optar pela categoria base (prestação direta pela câmara municipal) em vez da categoria 3 (produção via empresa intermunicipal)

As variáveis de controlo inseridas nos modelos tiveram, mais uma vez, como principal objetivo assegurar que os efeitos estimados pelas variáveis independentes principais não resultavam de fatores externos relacionados com a intensidade ou extensão da ação municipal em matéria de bem-estar animal. De entre as variáveis testadas, destacam-se três com significância estatística em vários modelos: número de animais adotados, número de animais esterilizados e número de animais identificados eletronicamente. A variável de controlo AniAdopta revelou-se estatisticamente significativa no modelo 2 e no modelo 6, a 90% e a 95%, respetivamente, mas com sinais de coeficiente distintos, sendo positivo no modelo 2 e negativo no modelo 6. Também a variável AnidentElectr teve significância a 95% nos modelos 2 e 6, mas sinal negativo no primeiro e positivo no segundo. Como tal, apesar de alguns resultados sugerirem uma associação entre a estas variáveis e a escolha do modelo de gestão dos CRO, as evidências não permitem tirar conclusões definitivas. Por último a variável de controlo AniEster apresentou uma significância de 95% e sinal negativo de coeficiente nos modelos 2 e 6, o que nos permite concluir que os municípios que mais esterilizam animais têm a sua gestão na categoria base (prestação direta pela câmara municipal)

Na Tabela 13, apresentamos os resultados da regressão multinominal logística que compara a concessão via protocolo com cooperação municipal com a prestação direta pela câmara

municipal. O valor da estatística LR χ^2 revela-se positivo e estatisticamente significativo na quase totalidade dos modelos testados, à exceção do Modelo 5, cujo valor-p ($\text{Prob} > \chi^2$) é de 0.157, não permitindo rejeitar a hipótese nula de que os coeficientes são simultaneamente iguais a zero. Em todos os restantes modelos, o valor-p associado é inferior a 0.001, evidenciando que as variáveis introduzidas explicam significativamente a escolha da modalidade de gestão dos Centros de Recolha Oficial (CRO) pelos municípios, em comparação com o modelo nulo.

Relativamente ao Pseudo R^2 , os valores variam entre 0.013 (Modelo 5) e 0.532 (Modelo 8). Embora este indicador de qualidade do ajuste não deva ser interpretado da mesma forma que o R^2 das regressões lineares, é possível afirmar que os modelos com valores superiores a 0.2 apresentam uma boa capacidade explicativa, destacando-se os Modelos 2, 4, 6, 7 e, especialmente, o Modelo 8. Este último assume um desempenho notável, com mais de 50% da variância explicada, evidenciando um ajuste estatístico muito robusto. Em contraste, o Modelo 5 volta a destacar-se pela negativa, sendo o único sem significância estatística global e com um Pseudo R^2 residual, o que limita substancialmente a sua utilidade analítica.

Tabela 13: Estimativas de regressão logística multinomial, comparação entre a concessão via protocolo (com cooperação municipal) e a categoria base (prestação direta pela câmara municipal)

Variáveis	Modelo de estimação: regressão logística multinomial							
	Variável dependente: Y3							
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
DensPop	-0.000 (0.002)	-0.003 (0.018)					0.000 (0.001)	0.577 (15.485)
DimPop	-0.000 (0.000)	(0.000)					0.000 (0.000)	0.021 (1.148)
Endivid			-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)			-0.000 (0.000)	-0.008 (2.834)
IndeFinan			-17.249 (7.241)	-56.089* (30.573)			-16.978 (7.749)	
AutoFinan			-3.196 (2.638)	-2.573 (3.896)			-3.175 (2.746)	
PartEsq					-0.118 (0.0784)	0.293 (1.179)	0.151 (0.823)	-164.383 (9915.298)
AniRecolh		0.010 (0.025)		0.005 (0.007)		0.011 (0.019)		-0.336 (319.305)
AniAdopta		0.045 (0.061)		0.002 (0.013)		0.044 (0.038)		8.169 (720.596)
AniEsterl		-0.131 (0.092)		-0.004 (0.005)		-0.116 (0.077)		-17.436 (897.866)
AniEuta		-0.003 (0.092)		-0.15 (0.045)		-0.010 (0.084)		5.882 (283.893)
VacinAntir		-0.080 (0.060)		0.001 (0.003)		-0.082 (0.054)		-12.368 (636.991)
AniIdentElectr		0.049 (0.098)		-0.013 (0.008)		0.059 (0.053)		9.426 (1609.955)
N.º Obs.	229	151	228	151	229	151	228	151
LR Chi2	78.83	120.54	63.21	99.71	6.63	86.70	107.31	173.83
Pob>chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.157	0.000	0.000	0.000
Pseudo R2	0.150	0.363	0.121	0.300	0.013	0.261	0.205	0.532

Legenda: Erros padrão robustos entre parênteses. / Níveis de significância: *90%, **95%, ***99%.

Fonte: Elaboração própria

Continuando ainda a análise da Tabela 13, verifica-se que, e ao contrário das restantes estimações, apenas uma variável independente apresenta significância estatística: a variável IndeFinan, no modelo 4, com 90% de confiança. Este resultado sugere que, quanto maior a

independência financeira do município, menor é a probabilidade de este optar pela categoria 5 (concessão via protocolo com cooperação), em detrimento da prestação direta pela câmara municipal. Este efeito poderá estar relacionado com a maior capacidade de execução direta por parte de municípios com autonomia financeira reforçada.

Nesta estimação, também nenhuma das variáveis de controlo atinge significância estatística, não sendo possível estabelecer relações conclusivas entre a atividade operacional dos CRO (como adoções, esterilizações, recolhas ou identificações eletrónicas) e a escolha pelo modelo de concessão com cooperação intermunicipal.

Com base nas tabelas de regressão multinomial previamente apresentadas foram elaboradas novas tabelas para confrontar diretamente os resultados empíricos com o conjunto de hipóteses formuladas no início da investigação (H3a a H3e). A análise centrou-se na direção dos coeficientes, nos respetivos níveis de significância estatística e na robustez dos modelos em que cada variável se mostrou relevante. Na tabela 14 são apresentadas as estimativas para as variáveis sociodemográficas, DensPop e DimPop.

H3a: Municípios com menor densidade populacional tendem a optar por serviços próprios na produção do serviço público dos CRO de animais de companhia

H3b. Municípios de maior dimensão tendem a optar por contratos de concessão para a produção dos CRO de animais de companhia, via protocolo.

Tabela 14: Estimativas de regressão logística multinomial, variáveis sociodemográficas

Variáveis	Variável dependente: Y3							
	2 - Concessão via protocolo (sem cooperação municipal)		3 - Produção direta via entidade intermunicipal		4 - Produção via empresa intermunicipal		5 - Concessão via protocolo (com cooperação municipal)	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
DensPop	-0.147*** (0.056)	-0.372** (0.159)	0.000 (0.000)	0.001 (0.000)	-0.147*** (0.056)	-0.372** (0.159)	-0.000 (0.002)	-0.003 (0.018)
DimPop	0.000 (0.000)	0.000** (0.000)	-0.000*** (0.000)	-0.000* (0.000)	0.000 (0.000)	0.000** (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
AniRecolh		0.012 (0.013)		0.006* (0.003)		0.012 (0.013)		0.010 (0.025)
AniAdopta		0.074* (0.039)		-0.015*** (0.006)		0.074* (0.039)		0.045 (0.061)
AniEsterl		-0.020** (0.008)		-0.007** (0.003)		-0.020** (0.008)		-0.131 (0.092)
AniEuta		0.092 (0.122)		0.000 (0.019)		0.092 (0.122)		-0.003 (0.092)
VacinAntir		0.005 (0.009)		0.000 (0.002)		0.005 (0.009)		-0.080 (0.060)
AniIdentElectr		-0.060** (0.027)		0.005** (0.405)		-0.060** (0.027)		0.049 (0.098)
N.º OBs.	229	151	229	151	229	151	229	151
LR Chi2	78.83	120.54	78.83	120.54	78.83	120.54	78.83	120.54
Pob>chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Pseudo R2	0.150	0.363	0.150	0.363	0.150	0.363	0.150	0.363

Legenda: Erros padrão robustos entre parênteses. / Níveis de significância: *90%, **95%, ***99%. / Comparação com a categoria base.

Fonte: Elaboração própria

A hipótese H3a segundo a qual os municípios com menor densidade populacional tendem a optar por serviços próprios, confirma-se com base nos resultados obtidos. A variável DensPop

apresentou coeficientes negativos e estatisticamente significativos na comparação entre os modelos alternativos e a prestação direta (categoria base), nomeadamente os que recorrem à concessão via protocolo sem cooperação municipal ou à produção através de empresa intermunicipal. Estes dados validam a ideia de que os municípios menos densos, frequentemente com estrutura mais reduzida e dispersão territorial, mantêm o serviço sob gestão direta por limitação de alternativas ou por menor complexidade administrativa. Esta evidência está em linha com os contributos de Rodrigues e Tavares (2017), que sublinham a influência da escala e da capacidade interna na definição do mecanismo de governação.

Por outro lado, a hipótese H3b, que sugeria que municípios de maior dimensão tenderiam a recorrer a contratos de concessão via protocolo, não se confirma. Ainda que a variável DimPop tenha revelado significância estatística positiva num dos modelos (categoria 2), a tendência não se repete de forma consistente e, em alguns casos, os coeficientes assumem sinal contrário. Não é, portanto, possível sustentar com segurança a existência de uma relação direta entre a dimensão do município e a escolha pela concessão como forma de gestão, apesar da hipótese ter sido formulada de acordo com os contributos da literatura. No que diz respeito às variáveis de controlo, também AniAdopta e AniIdentElectr obtiveram sinais contrários nos coeficientes, apesar de terem demonstrado níveis de significância, o que também não nos permite associar com segurança a escolha do modelo a estas variáveis. No entanto, a variável AniEsterl apresentou significância a 95% em três modelos, o que revela que, municípios com maior número de animais esterilizados tendem a prestar o serviço diretamente através da câmara municipal. Na tabela 15 são apresentadas as estimativas para as variáveis económicas, Endivid, IndeFinan e AutoFinan, que te, subjacentes as hipóteses H3c e H3d.

H3c. Municípios em melhor situação financeira tendem a optar por contratos de concessão via protocolo, para a produção do serviço público dos CRO de animais de companhia.

H3d. Municípios com maior autonomia financeira tendem a optar por empresas intermunicipais para a produção dos CRO de animais de companhia.

A hipótese H3c propunha que os municípios em melhor situação financeira prefeririam contratos de concessão via protocolo. Esta hipótese é parcialmente refutada pelos dados, uma vez que a variável independência financeira apresenta coeficientes negativos e significativos em vários modelos, precisamente nas categorias onde se testava a concessão. Isto significa que quanto maior a independência financeira do município, menor a probabilidade de optar por esse tipo de solução, o que contraria o pressuposto inicial da hipótese. Em vez de assumirem a delegação do serviço, os municípios financeiramente mais robustos parecem reforçar o controlo interno, comportamento esse coerente com a perspetiva de Bel e Warner (2016), que associam a autonomia orçamental à capacidade para manter a prestação dentro da esfera pública local.

A hipótese H3d, que defendia que os municípios com maior autonomia financeira tenderiam a recorrer a empresas intermunicipais, não encontra qualquer suporte empírico. A variável autonomia financeira surge em todos os modelos sem significância estatística e os coeficientes são invariavelmente negativos, ainda que sem expressão robusta. A ausência de efeitos observáveis sugere que, no caso específico da produção através de entidades intermunicipais, a autonomia financeira não constitui um fator determinante da escolha.

Tabela 15: Estimativas de regressão logística multinomial, variáveis económicas

Variáveis	Variável dependente: Y3							
	2 - Concessão via protocolo (sem cooperação municipal)		3 - Produção direta via entidade intermunicipal		4 - Produção via empresa intermunicipal		5 - Concessão via protocolo (com cooperação municipal)	
	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 3	Modelo 4
Endivid	-0.000** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000** (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
IndeFinan	-17.249 (7.241)	-4.121 (4.268)	-6.035*** (1.765)	-2.333 (2.340)	-17.249 (7.241)	-4.121 (4.268)	-17.249 (7.241)	-56.089* (30.573)
AutoFinan	-3.196 (2.638)	-2.573 (3.896)	0.751 (1.570)	-0.229 (2.653)	-3.196 (2.638)	-2.573 (3.896)	-3.196 (2.638)	-2.573 (3.896)
AniRecolh		-0.008 (0.008)		0.003 (0.003)		0.005 (0.007)		0.005 (0.007)
AniAdopta		-0.008 (0.011)		-0.012** (0.005)		0.002 (0.013)		0.002 (0.013)
AniEsterl		0.001 (0.003)		-0.006** (0.003)		-0.004 (0.005)		-0.004 (0.005)
AniEuta		0.032 (0.028)		0.001 (0.021)		-0.015 (0.045)		-0.15 (0.045)
VacinAntir		0.001 (0.002)		-0.001 (0.002)		0.001 (0.003)		0.001 (0.003)
AnilidentElectr		0.000 (0.003)		0.004* (0.002)		-0.013 (0.008)		-0.013 (0.008)
N.º OBs.	228	151	228	151	228	151	228	151
LR Chi2	63.21	99.71	63.21	99.71	63.21	99.71	63.21	99.71
Pob>chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Pseudo R2	0.121	0.300	0.121	0.300	0.121	0.300	0.121	0.300

Legenda: Erros padrão robustos entre parênteses. / Níveis de significância: *90%, **95%, ***99%. / Comparação com a categoria base.

Fonte: Elaboração própria

Ao nível das variáveis de controlo, estas obtiveram significância apenas no modelo 4. As variáveis AniAdopta e AniEsterl obtiveram significância a 95% e coeficiente negativo, o que permite concluir que os municípios que mais adotam, e também que mais esterilização optam por prestar o serviço de forma direta pela câmara municipal. Já a variável AnilidentElectr demonstrou-se significativa a 90% com sinal de coeficiente positivo o que leva a concluir na direção oposta às restantes variáveis de controlo. Ou seja, os municípios que tem um maior número de animais identificados eletronicamente, tendem a prestar o serviço através das empresas intermunicipais, em detrimento da categoria base, prestação direta pela câmara municipal

H3e. Municípios governados por executivos de esquerda tendem a optar por serviços próprios para a produção dos CRO de animais de companhia.

Por fim, na tabela 16 são apresentadas as estimativas para a variável independente política, PartEsq. A hipótese H3e, que apontava para uma associação entre a governação por executivos

de esquerda e a opção pela prestação direta do serviço, também não se confirma. A variável política não apresenta significância estatística relevante em nenhum dos modelos e os seus coeficientes oscilam entre valores positivos e negativos, sem padrão consistente. Tal como avançado por Tavares (2013) e Peixoto et al. (2024), a influência ideológica tende a ser pouco expressiva em áreas técnicas e operacionais, como é o caso da gestão dos CRO, o que pode justificar esta ausência de relação significativa.

Tabela 16: Estimativas de regressão logística multinomial, variável política

Variáveis	Variável dependente: Y3							
	2 - Concessão via protocolo (sem cooperação municipal)		3 - Produção direta via entidade intermunicipal		4 - Produção via empresa intermunicipal		5 - Concessão via protocolo (com cooperação municipal)	
	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 5	Modelo 6
PartEsq	-0.310 (0.472)	-0.475 (0.712)	-0.507 (0.361)	-0.404 (0.496)	1.204 (0.795)	-0.404 (0.496)	-0.118 (0.0784)	0.293 (1.179)
AniRecolh		-0.006 (0.007)		0.002 (0.003)		0.002 (0.0039)		0.011 (0.019)
AniAdopta		-0.006 (0.009)		-0.012** (0.005)		-0.012** (0.005)		0.044 (0.038)
AniEsterl		-0.001 (0.003)		-0.007** (0.003)		-0.007** (0.003)		-0.116 (0.077)
AniEuta		0.030 (0.027)		0.003 (0.020)		0.003 (0.020)		-0.010 (0.084)
VacinAntir		0.001 (0.001)		-0.001 (0.002)		-0.001 (0.002)		-0.082 (0.054)
AniIdentElectr		0.000 (0.003)		0.005** (0.002)		0.005** (0.002)		0.059 (0.053)
N.º OBs.	229	151	229	151	229	151	229	151
LR Chi2	6.63	86.70	6.63	86.70	6.63	86.70	6.63	86.70
Pob>chi2	0.157	0.000	0.157	0.000	0.157	0.000	0.157	0.000
Pseudo R2	0.013	0.261	0.013	0.261	0.013	0.261	0.013	0.261

Legenda: Erros padrão robustos entre parênteses. / Níveis de significância: *90%, **95%, ***99%. / Comparação com a categoria base.

Fonte: Elaboração própria

As variáveis de controlo AniAdopta e AniEsterl revelaram-se estatisticamente significativas a 95%, ambas com coeficientes negativos. Este resultado indica que os municípios com maior número de adoções e de esterilizações de animais tendem a assegurar a prestação do serviço diretamente através da câmara municipal. Em sentido oposto, a variável AniIdentElectr apresentou significância estatística a 90% com coeficiente positivo, sugerindo que os municípios com maior número de animais identificados eletronicamente têm maior propensão para recorrer a modelos de gestão partilhada, nomeadamente por via de empresas intermunicipais, em vez de manterem a prestação direta pela autarquia.

A análise estatística desenvolvida permitiu testar um conjunto de hipóteses formuladas a partir da literatura sobre os CRO de animais de companhia. Com base na Tabela 17, verifica-se que os resultados obtidos não confirmam integralmente todas as expectativas teóricas, mas evidenciam padrões relevantes que ajudam a compreender as escolhas dos municípios.

Relativamente à Decisão 1 (Y1) — provisão ou não do serviço —, destaca-se a confirmação da H1a, que sugere que municípios de maior dimensão tendem a assegurar diretamente o serviço público dos CRO. Este resultado encontra apoio na literatura, nomeadamente em Bel et al.

(2013), que associam maior escala populacional à internalização da produção. Já a H1b, que relaciona o carácter urbano do município com a prestação direta, não demonstrou significância estatística neste modelo, contrariando a hipótese H1b Municípios urbanos provêm o serviço público dos CRO de animais de companhia.

Na Decisão 2 (Y2) — sobre a cooperação intermunicipal —, a H2a foi confirmada, indicando que municípios de pequena dimensão recorrem mais frequentemente à cooperação na prestação do serviço, em linha com estudos como os de Warner & Hebdon (2001) e Bel & Mur (2009). A segunda hipótese, a H2b — que associava baixos níveis de autonomia financeira à cooperação — foi confirmada, pois os municípios com maior nível de autonomia preferem prestar o serviço internamente, enquanto que, os que tem menor autonomia, cooperam.

Tabela 17: Teste de Hipóteses

Hipóteses a testar	Resultado
Decisão 1 (Y1)	
H1a. Municípios de média e grande dimensão provêm o serviço público dos CRO de animais de companhia.	Confirmada
H1b. Municípios urbanos provêm o serviço público dos CRO de animais de companhia.	Não confirmada
Decisão 2 (Y2)	
H2a. Municípios de pequena dimensão cooperam na prestação do serviço público dos CRO de animais de companhia.	Confirmada
H2b. Municípios com menores níveis de autonomia financeira cooperaram na prestação do serviço público dos CRO de animais de companhia.	Confirmada
Decisão 3 (Y3)	
H3a. Municípios com menor densidade populacional tendem a optar por serviços próprios na produção do serviço público dos CRO de animais de companhia.	Confirmada
H3b. Municípios de maior dimensão tendem a optar por contratos de concessão para a produção dos CRO de animais de companhia, via protocolo.	Não confirmada
H3c. Municípios em melhor situação financeira tendem a optar por contratos de concessão via protocolo, para a produção do serviço público dos CRO de animais de companhia.	Sinal Contrário
H3d. Municípios com maior autonomia financeira tendem a optar por empresas intermunicipais para a produção dos CRO de animais de companhia.	Não confirmada
H3e. Municípios governados por executivos de esquerda tendem a optar por serviços próprios para a produção dos CRO de animais de companhia.	Não confirmada

Fonte: Elaboração própria

A Decisão 3 (Y3), referente ao modelo de produção adotado, apresenta resultados mistos. A H3a, que previa uma maior propensão dos municípios com baixa densidade populacional para recorrerem a serviços próprios, foi confirmada, reforçando os argumentos de Rodrigues e Tavares (2017). Contudo, outras hipóteses não se verificaram: nem a H3c, que relacionava maior dimensão com concessões, nem a H3d, sobre a associação entre autonomia financeira e empresas intermunicipais, obtiveram apoio estatístico. A H3e, que previa uma ligação entre executivos de esquerda e a produção própria, também não foi validada. Particular destaque merece a H3b, cuja direção do sinal obtido foi contrária à expectativa, revelando que, ao contrário do previsto, municípios com melhor situação financeira não optam necessariamente por modelos de concessão.

Em suma, os resultados empíricos demonstram que as decisões dos municípios portugueses sobre o modelo de gestão dos CRO são influenciadas sobretudo pela sua dimensão e densidade populacional, bem como, em alguns casos, pela independência financeira. Ainda que parte das hipóteses formuladas com base na literatura não tenha sido confirmada, os padrões observados permitem reforçar a ideia de que os fatores estruturais do município — como a escala ou os recursos financeiros — continuam a ser determinantes na configuração dos serviços públicos locais.

4.1.4. Discussão e Implicações

A análise conduzida ao longo deste estudo permitiu clarificar os fatores que influenciam a forma como os municípios portugueses organizam a prestação dos Centros de Recolha Oficial de animais de companhia, num contexto marcado por exigências legais reforçadas e por um crescente escrutínio público. As decisões em causa, embora distintas, revelam uma sequência lógica e interdependente que foi metodologicamente assumida desde o início da investigação. A abordagem empírica, assente em regressões logísticas binárias e multinomiais, confirmou que existem de facto fatores determinantes na escolha dos municípios.

A primeira decisão — saber se o município provém ou não o serviço público dos CRO — revelou-se profundamente marcada pela estrutura territorial e financeira do país. Tal como previsto na literatura, os municípios com maior dimensão populacional e maior densidade tendem a assumir a prestação direta. Estes resultados estão alinhados com os contributos de Bel e Fageda (2017), de Tavares (2022) e de Peixoto et al (2024), que destacam a importância da escala, como fator determinantes. Por contraste, os municípios mais pequenos, frequentemente localizados em territórios de baixa densidade, enfrentam sérios constrangimentos na capacidade de cumprir as exigências legais associadas à gestão de um CRO. Nestes casos, a não prestação do serviço poderá ser frequentemente uma consequência mais do que uma escolha — um reflexo das limitações estruturais da governação local. Ainda assim, a análise mostrou que não se trata apenas de um fator de escala: há municípios pequenos que prestam o serviço e outros maiores

que não o fazem, o que aponta para a existência de outros determinantes, possivelmente ligados à vontade política ou à pressão local.

A segunda decisão — cooperar ou não com outras entidades na prestação do serviço — trouxe à luz o papel decisivo da cooperação intermunicipal como mecanismo de compensação de défices de escala e capacidade. A análise confirmou que a cooperação é significativamente mais comum entre municípios com menor densidade populacional, menor independência financeira e níveis de endividamento mais elevados. Este padrão confirma os argumentos de Warner e Hefetz (2004) e de Rodrigues et al. (2012), que identificam a cooperação como uma alternativa pragmática em contextos de escassez de recursos. No entanto, em alguns casos, a cooperação surge como resultado de estratégias territoriais, redes institucionalizadas ou opções políticas conscientes, particularmente em regiões onde os CRO são geridos de forma partilhada com outras autarquias ou entidades públicas. Esta multiplicidade de racionalidades reforça a ideia de que a cooperação é um instrumento flexível de governação, moldado tanto por constrangimentos como por oportunidades.

Por fim, a terceira decisão — a escolha do modelo de governação entre as várias formas identificadas (prestação direta pelo município, via protocolo (sem cooperação), prestação direta por entidade intermunicipal, empresas intermunicipais, ou via protocolo com cooperação) — revelou-se a mais heterogénea e sensível a um conjunto alargado de variáveis. A autonomia financeira e a densidade populacional destacaram-se como os principais fatores explicativos, ainda que a sua influência varie consoante o modelo comparado. Municípios com maior autonomia financeira mostraram maior capacidade para assegurar diretamente a prestação ou integrar soluções mais exigentes em termos de gestão. Por seu lado, a densidade populacional parece interferir na escolha de modelos mais cooperativos ou externalizados, provavelmente por razões operacionais e logísticas. Curiosamente, variáveis como o endividamento ou a ideologia política, frequentemente referidas na literatura, não se revelaram estatisticamente relevantes neste contexto. Estes resultados sugerem que, no caso dos CRO, a escolha do modelo de governação tende a ser orientada por critérios funcionais e de capacidade organizacional, mais do que por convicções ideológicas ou constrangimentos financeiros imediatos. A diversidade de modelos observada confirma a flexibilidade do enquadramento legal e a margem de decisão dos municípios para ajustar a solução às suas circunstâncias específicas.

Ainda com base nos resultados obtidos, importa reconhecer que nem todos os municípios seguem o padrão dominante. Há casos em que, apesar de limitações evidentes ao nível da escala ou dos recursos financeiros, os municípios assumem diretamente a prestação dos CRO. Estes desvios sugerem a presença de outros fatores, dificilmente captáveis por análise quantitativa, mas que não devem ser ignorados. A atuação de lideranças locais sensíveis ao tema, a existência de pressão social organizada, ou mesmo trajetórias administrativas anteriores poderão ajudar a explicar algumas destas decisões menos previsíveis.

A análise deixa também indícios importantes para o desenho de políticas públicas nacionais. A imposição legal da prestação dos CRO, por si só, não garante a universalização do serviço, nem assegura a sua qualidade. Os dados mostram que a prestação está concentrada em municípios com maior capacidade instalada, ficando os restantes numa situação de dependência cooperativa ou, em alguns casos, de incumprimento silencioso. Isto sugere que, mais do que impor novas responsabilidades às autarquias, importa perceber se estas têm os meios para as cumprir – e, quando não têm, que tipo de apoio técnico, financeiro ou organizativo poderá ser mais eficaz.

Há ainda a considerar que esta área está em consolidação. Muitos municípios estarão ainda a adaptar-se a esta nova obrigação, nalguns casos de forma reativa, noutros por fases, à medida que se apercebem das exigências legais, da pressão social ou da viabilidade organizacional. É natural que as decisões hoje tomadas venham a ser revistas, seja por mudança de executivo, por evolução técnica ou por alterações no quadro normativo. Esta inércia adaptativa é própria de ciclos institucionais recentes, e deve ser lida como parte do processo, não como falha.

Conclusão

O presente estudo de investigação foi construído a partir da ideia central de que a prestação dos Centros de Recolha Oficial não é apenas uma resposta a uma imposição legal, mas uma expressão concreta da forma como os municípios interpretam, organizam e gerem as suas funções públicas num domínio novo e sensível. Ao dividir o problema em três decisões sequenciais, procurou-se capturar a lógica interna que estrutura a ação municipal — uma lógica onde a provisão, a cooperação e a escolha do mecanismo de governação são etapas distintas, mas interligadas. Esta abordagem permitiu não só mapear diferentes trajetórias locais, como também iluminar os critérios que parecem pesar mais na prática. Mas mais do que isolar variáveis, o estudo tentou, sobretudo, compreender o processo: o modo como os municípios se organizam face às suas limitações, procuram soluções viáveis e moldam os serviços à sua escala e capacidade. A governação dos CRO, sendo uma área recente, oferece uma oportunidade para observar este processo de construção institucional quase em tempo real. Os municípios não estão a gerir um serviço descentralizado, mas sim a construir um modelo — com mais ou menos recursos, com mais ou menos clareza legal, mas sempre com implicações reais para a organização interna, para a relação com parceiros e para a imagem pública da sua atuação. Nesse sentido, a prestação dos CRO não é apenas mais uma competência municipal: é também um teste à maturidade organizacional e à capacidade de resposta a novas exigências sociais.

O contributo deste trabalho não está apenas nos resultados empíricos, mas na forma como propõe olhar para os serviços públicos locais. Ao focar-se num setor específico, mas ainda pouco explorado, a investigação oferece um exemplo concreto de como os municípios respondem, adaptam-se e tomam decisões dentro dos limites que têm — e dos que, por vezes, ultrapassam.

Tal como em qualquer trabalho de natureza quantitativa, também a abordagem adotada neste estudo apresenta limitações adicionais. A opção por uma análise estatística abrangente, aplicada ao universo dos municípios portugueses, não permitiu captar dimensões qualitativas fundamentais para compreender as escolhas locais em profundidade. Variáveis como a experiência dos técnicos, a cultura administrativa, as redes informais entre municípios ou a pressão social exercida por associações locais foram, inevitavelmente, deixadas de fora do modelo. Em consequência, algumas decisões que parecem desviar-se da tendência geral podem ter explicações contextuais que este estudo, pela sua natureza, não conseguiu alcançar.

A construção das variáveis independentes, ainda que baseada em fontes oficiais e critérios consistentes, exigiu simplificações. Indicadores como a autonomia ou a independência financeira, por exemplo, foram construídos com base em médias e rácios agregados, não refletindo flutuações pontuais ou variações mais finas na gestão orçamental dos municípios. A operacionalização da variável política também tem limitações: foi baseada nos resultados das eleições autárquicas de 2021.

Por fim, importa reconhecer os limites associados ao próprio desenho metodológico. A análise baseia-se numa lógica transversal (cross-section), captando um momento específico no tempo, o que impede a identificação de dinâmicas evolutivas ou de trajetórias institucionais. O modelo adotado procurou refletir a realidade com rigor, mas a categorização dos modelos de governação — por mais cuidadosa que tenha sido — poderá ter deixado de fora soluções híbridas ou contextos de transição que os dados disponíveis não permitiram identificar com exatidão.

A análise aqui desenvolvida procurou lançar luz sobre as decisões dos municípios portugueses no que respeita à prestação dos CRO de animais de companhia, mas deixou também em aberto um conjunto de pistas que merecem ser exploradas em investigações futuras. A mais evidente diz respeito à dimensão qualitativa destas decisões. A incorporação de metodologias mistas, que combinem análise estatística com entrevistas a decisores, técnicos municipais ou representantes de entidades parceiras, permitiria captar fatores mais subjetivos, como perceções de risco, confiança interinstitucional, trajetória administrativa ou mesmo valores e prioridades locais. Esse aprofundamento seria particularmente útil para compreender as escolhas nos municípios que se desviam das tendências gerais.

Outra linha de investigação promissora reside no acompanhamento longitudinal das decisões municipais. Uma análise temporal, que permitisse observar como os modelos de governação evoluem ao longo de dois ou três ciclos autárquicos, possibilitaria perceber se há padrões de continuidade, ruturas associadas a mudanças políticas, ou adaptações graduais em resposta a alterações legislativas, disponibilidade de financiamento ou pressão social. A prestação dos CRO é um campo institucional ainda recente e em consolidação, o que torna pertinente observar como as soluções hoje adotadas se vão estabilizando ou reconfigurando com o tempo.

A exploração de outras variáveis independentes também poderá enriquecer o campo de estudo. Elementos como a existência de associações de proteção animal ativas no território, o número de queixas ou denúncias recebidas, o grau de urbanização ou o envolvimento em projetos-piloto nacionais podem revelar-se determinantes para compreender certos padrões de decisão

Por fim, seria pertinente expandir a análise comparativa para além das fronteiras nacionais. Uma leitura europeia ou ibérica da governação dos serviços de recolha e bem-estar animal permitiria situar Portugal no contexto das soluções públicas existentes, confrontar modelos, avaliar o impacto de diferentes estruturas institucionais e identificar boas práticas replicáveis. Esta comparação internacional é ainda escassa, mas poderia oferecer contributos valiosos para a definição de políticas mais informadas e adaptadas às realidades territoriais.

Lista de Referências

- Afonso, Paulo & Cardoso, Luis & Soares, Ana & Jacob-Ferreira, João & Alegria, Nuno & Martins, Artur & Rodrigues, Isilda & Oliveira, Paula & Quintas, Hélder & Coelho, Ana. (2024). Uma Perspetiva Histórica sobre a Medicina Veterinária de Abrigo: Evolução, Desafios e Impacto. *História da Ciência e Ensino: construindo interfaces*. 27. 177-192. <https://doi.org/10.23925/2178-2911.2023v27espp177-192>
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Alexander, E. (1995). *How Organizations Act Together*. Luxembourg: Gordon and Breach Publishers.
- Araújo, J. F. (2000). Hierarquia e Mercado: a experiência recente da administração gestonária. In *Moderna Gestão Pública: Acta Geral do Segundo Encontro*. Oeiras: INA.
- Araújo, J. F. (2003). As relações inter-organizacionais no sistema de governação. *Documentos de trabalho do NEAPP*, 1(7).
- Arrow, K. (1971). *Essays in the Theory of Risk-Bearing*. Chicago: Markham.
- Arruda, E.C., Noronha, J., Molento, C.F.M., Garcia, R.C.M., & Oliveira, S.T. (2019). Características relevantes das instalações e da gestão de abrigos públicos de animais no estado do Paraná, Brasil, para o bem-estar animal. *Arq. Bras. Med. Vet. Zootec.*, 71(1), 232-242.
- Beetham, D. (1991). "Models of Bureaucracy". In G. Thompson, J. Mitchell, R. Levacic, & J. Frances (Eds.), *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- Bel, G. (2010). Privatization and regulation in the water sector: an empirical analysis. *Public Administration Review*, 70(4), 543-552.
- Bel, G., & Fageda, X. (2006). Between privatization and intermunicipal cooperation: The case of local services delivery. *Journal of Urban Affairs*, 28(3), 305–322.
- Bel, G., & Fageda, X. (2007). Why do local governments privatize public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517–534. <https://doi.org/10.1080/03003930701417528>

- Bel, G., & Fageda, X. (2010). Partial privatization in local services delivery: An empirical analysis of the choice of mixed firms. *Local Government Studies*, 36(1), 129–149. <https://doi.org/10.1080/03003930903435856>
- Bel, G., & Fageda, X. (2017). What have we learned from the last three decades of empirical studies on local public service delivery? A meta-regression analysis. *Public Administration Review*, 77(4), 515–528. DOI:10.1080/03003930.2017.1303486
- Bel, G., & Mur, M. (2009). Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities. *Waste Management*, 29(10), 2772–2778. <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2009.06.002>
- Bel, G., & Warner, M. E. (2008). Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies. *Resources, Conservation and Recycling*, 52(12), 1337–1348. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2008.07.014>
- Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2013). Why do municipalities cooperate to provide local public services? An empirical analysis. *Local Government Studies*, 39(3), 435–454. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.781024>
- Bel, G., Fageda, X., & Mur, M. (2014). Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 85–107. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus059>
- Bilhim, J. (2001). *Teoria Organizacional*. (2ª Edição). Lisboa: ISCSP.
- Blau, P. M., & Meyer, M. W. (1971). *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House.
- Borcherding, T. (1988). Some revisionist thoughts on the theory of public bureaucracy. *European Journal of Political Economy*, 4, 47-64.
- Bradach, J. L., & Eccles, R. G. (1991). Price, authority, and trust: From ideal types to plural forms. *Annual Review of Sociology*, 15, 97–118. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.15.080189.000525>
- Brancati, D. (2018). *Social scientific research*. Oxford University Press.
- Briosa, C., & Maia, H. (2010). *Centros de recolha – objetivos e obrigações legais*. Lisboa: Direção-Geral de Veterinária.

- Brito, C.S., & Reis, E.O. (2021). Environmental management in a kennel: assessment and reduction of the environmental impacts. *Revista Agrogeoambiental*, 13(3), 510-519. doi:
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 441–468.
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2005). Transaction costs and contracting: The practitioner perspective. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 326–351. <https://www.jstor.org/stable/3381157>
- Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2006). Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*, 66(3), 323–331. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00590.x>
- Brown, T., Potoski, M., & Van Slyke, D. (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review*, 66(3), 323-331.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th ed.). Oxford University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(S1), 44–55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>
- Burns, T., & Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Carr, J., LeRoux, K., & Shrestha, M. (2009). Institutional ties, transaction costs, and external service production. *Urban Affairs Review*, 44(3), 403-427.
- Carvalho, J. E. (2009). *Metodologia do Trabalho científico: "Saber-fazer" da investigação para dissertações e teses*. Lisboa: Escolar Editora.
- Clingermayer, J., Feiock, R. C., & Stream, C. (2003). Governmental uncertainty and leadership turnover: Influences on contracting and sector choice for local services. *State and Local Government Review*, 35(3), 150-160.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386–405. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>

- Coase, R. H. (1985). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 2(1), 1-44
- Coase, R. H. (1988). R. H. Coase lectures. 2. The nature of the firm-meaning. *Journal of Law, Economics and Organization*, 4, 19–32.
- Considine, M., & Lewis, J. M. (2003). Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, 63(2), 131–140. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00274>
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- da Cruz, N. F., & Marques, R. C. (2011). Viability of municipal companies in the provision of urban infrastructure services. *Local Government Studies*, 37(1), 93–110. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.548551>
- da Cruz, N., & Marques, R. C. (2012). Mixed companies and local governance: No man can serve two masters. *Public Administration*, 90(3), 737–758. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.02020.x>
- da Cruz, N. F., & Marques, R. C. (2014). Revisiting the determinants of local government performance. *Omega*, 44(C), 91–103. <https://doi.org/10.1016/j.omega.2013.09.002>
- da Cruz, N. F., & Marques, R. C. (2016). Structuring composite local governance indicators. *Policy Studies*
- Direção-Geral de Alimentação e Veterinária. (2023). *Relatório Anual de Bem-Estar Animal*. Lisboa: DGAV.
- Dixit, A. K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Eliot, J. (1991). In Praise of Hierarchy. In G. Thompson, J. Mitchell, R. Levacic, & J. Frances (Eds.), *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- Fawcett, A. (2019). Is a One Welfare Approach the Key to Addressing Unintended Harms and Maximising Benefits Associated with Animal Shelters? *Journal of*

Applied Animal Ethics Research, 1(1), 177–208. doi:10.1163/25889567-12340010

Fayol, H. (1949). *General and Industrial Management*. Paris: Constance Storrs.

Feiock, R. C., & Jang, H. S. (2009). Nonprofits as Local Government Service Contractors. *Public Administration Review*, 69(4), 668-680.

Feiock, R. C., Clingermayer, J., & Dasse, C. (2003). Sector choices for public service delivery. *Public Management Review*, 5(2), 163-175.

Feiock, R. C., Clingermayer, J., Shrestha, M., & Dasse, C. (2007). Contracting and sector choice across different types of municipal services. *State and Local Government Review*, 39(2), 72-83.

Fernandes, M. J. S., Camões, P. J., & Jorge, S. (2024). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2023*. Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados. ISBN: 978-989-53217-6-6

Ferreira, A. A., Fernandes, A. P., & Silva, L. V. (2022). Metodologia de investigação científica: uma abordagem crítica. *Revista Portuguesa de Educação*, 39(1), 18-33. doi: 10.5700/1981-1802.2022v39n1p18

Ferris, J. M., & Graddy, E. A. (1986). Contracting out: For what? With whom? *Public Administration Review*, 46(4), 332–344. <https://doi.org/10.2307/976307>

Ferris, J. M., & Graddy, E. A. (1991). Production choices for local government services. *Journal of Urban Affairs*, 13(1), 1–17. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.1988.tb00544.x>

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.

Goldsmith, S., & Eggers, W. D. (2004). *Governing by network: The new shape of the public sector*. Brookings Institution Press.

Grandori, A. (1997). Governance Structures, Coordination Mechanisms and Cognitive Models. *The Journal of Management and Governance*, 1, 29-47.

Greene, W. H. (1996). *Econometric analysis* (3rd ed.). Prentice Hall.

- Gulick, L. (1937). "Notes on the Theory of Organization". In G. & Urwick (Eds.), *Papers on the Science of Administration*.
- Hefetz, A., & Warner, M. (2011). Contracting or public delivery? The importance of service, market, and management characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 289–317. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur006>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 68, 3-19.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford, UK: Clarendon.
- Hultquist, A., Harsell, D. M., Wood, R. S., & Flynn, D. T. (2017). Assessing the impacts of transaction costs and rapid growth on local government service provision and delivery arrangement choices in North Dakota. *Journal of Rural Studies*, 53, 14–25. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.05.003>
- Ilukor, J. (2017). Improving the delivery of veterinary services in Africa: insights from the empirical application of transaction costs theory in Uganda and Kenya. *Rev Sci. Tech. Off. Int Epiz.*, 36(1), 279-289. doi:10.20506/rst.36.1.2628
- Ilukor, J., Birner, R., & Nielsena, T. (2015). Addressing governance challenges in the provision of animal health services: A review of the literature and empirical application transaction cost theory. *Preventive Veterinary Medicine*, 122, 1–13. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.prevetmed.2015.10.003>
- Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas. (2020). *Relatório Nacional dos CRO de Animais de Companhia*. Lisboa: ICNF.
- Joassart-Marcelli, P., & Musso, J. A. (2005). Municipal service provision choices within a regional governance context: A transaction cost explanation. *Urban Affairs Review*, 40(4), 492–519. DOI:10.1177/1078087404272305
- Junyent, I., Villalbí, J.R., Ballestín, M., Durán, J., García-Rodríguez, A., & Peracho, V. (2009). Evaluación de la calidad en salud pública: aplicación a un centro de acogida de animales de compañía. *Gac Sanit*, 23(5), 440–443. doi:10.1016/j.gaceta.2009.02.009
- Kickert, W. (1997). Public governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American "managerialism". *Public Administration*, 75, 731-752.

- Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (2000). Public management and policy networks. *Public Management*, 2, 135-158.
- Kooiman, J., & Van Vliet, M. (1993). Governance and public management. In Eliassen, & J. Kooiman (Eds.), *Managing Public Organizations – Lessons from Contemporary European Experience* (pp. 46-57). London: Sage Publications.
- Krutilla, K., & Krause, R. (2010). Transaction Costs and Environmental Policy: An Assessment Framework and Literature Review. *International Review of Environmental and Resource Economics*, 4(3), 261–354. doi:10.1561/101.00000035
- Lamothe, S., Lamothe, M., & Feiock, R. (2008). Examining Local Government Service Delivery Arrangements Over Time. *Urban Affairs Review*, 44(1), 27-56.
- Lei n.º 27/2016, de 23 de agosto. (2016). *Diário da República*, 1ª série, nº 164
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. (2013). Regime jurídico das autarquias locais. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 176.
- Levin, J. D., & Tadelis, S. (2010). Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. cities. *Journal of Industrial Economics*, 58, 507-541.
- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: Dimensions, issues, and problems. *Public Administration*, 80(4), 615-642.
- Livermore, H. V. (1976). *A new history of Portugal*. Cambridge University Press.
- Lucca, P., Costa, C., Guimarães, I. A. (2020). The Role of Transaction Costs in the Delivering of Urban Infrastructure Services: An Overview of Brazilian and Portuguese Municipalities. ECPR General Conference 2020, 17. Retrieved from <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/55372>
- Metcalfe, L. (1994). International policy coordination and public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60, 271-290.
- Mohr, R., Deller, S. C., & Halstead, J. M. (2010). Alternative methods of service delivery in small and rural municipalities. *Public Administration Review*, 70(6), 894–905. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02221.x>

- 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.
- Musole, M. (2009). Property rights, transaction costs and institutional change: Conceptual framework and literature review. *Progress in Planning*, 71(1), 43–85. doi: 10.1016/j.progress.2008.09.002
- Nelson, M. A. (1997). Municipal government approaches to services delivery: An analysis from transactions cost perspective. *Economic Inquiry*, 35(1), 82-96.
- North, D. C. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), 355–367. <https://doi.org/10.1177/0951692890002004001>
- Oliver, J., & Moseley, A. (2006). Coordinating public services from the top down or bottom-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 the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1977). Public Goods and Public Choices. In E. S. Savas (Ed.), *Alternatives for Delivering Public Services* (pp. 7-49). Boulder: Westview.
- Pallesen, T. (2004). A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments. *Governance: An International Journal of Policy Administration and Institutions*, 17(4), 573-587.
- Peixoto, Â., Camões, P. J., & Tavares, A. (2024). Local delivery of bus transportation services: A model of interdependency of provision and production choices. *Journal of Economic Policy Reform*, 27(2), 185–208. <https://doi.org/10.1080/17487870.2024.2330438>
- 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.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.

- Portaria n.º 146/2017, de 26 de abril. (2017). Diário da República, 1ª série, nº 81
- Powell, W. (1991). "Neither market nor hierarchy: network forms of organization". In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell (Eds.), *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- Rhodes, R. (1997). From marketization to diplomacy: It's the mix that matters. *Australian Journal of Public Administration*, 56(2), 40-53.
- Ribeiro, S. A. (2017). Os custos de transação na dinâmica da organização dos serviços municipais (Universidade do Minho).
- Rocha, O. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.
- Rodrigues, M. A. V., Tavares, A. F., & Araújo, J. F. (2012). Municipal service delivery: The role of transaction costs in the choice between alternative governance mechanisms. *Local Government Studies*, 38(5), 615–638. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.666211>
- Rodrigues, M., & Tavares, A. F. (2017). The same deep water as you? The impact of alternative governance arrangements of water service delivery on efficiency. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, 16(2), 119-142. doi:10.1177/2055563617728744
- Schmitter, P. C. (1985). Neo-corporatism and the state. In W. Grant (Ed.), *The political economy of corporatism* (pp. 32–62). Macmillan.
- Schmitter, P. C. (1985). Neo-corporatism and the state. In W. Grant (Ed.), *The Political Economy of Corporatism* (pp. 32–62). Macmillan.
- Shrestha, M., & Feiock, R. C. (2011). Transaction Cost, Exchange Embeddedness and Interlocal Cooperation in Local Public Goods Supply. *Political Research Quarterly*, 64(3), 573-587.
- Silva, M. A., Santos, A. A., & Oliveira, V. A. (2022). A importância da metodologia de investigação científica. *Revista Portuguesa de Educação*, 39(2), 30-45. doi:10.5700/1981-1802.2022v39n2p30
- Silvestre, H. C. (2006). A privatização da gestão dos serviços públicos de água: o caso português. *Revista Portuguesa de Estudos Sociais*, 20(1), 11-28.

- Silvestre, H. C. (2010). *Gestão pública, modelos de prestação no serviço público*. Lisboa: Escolar Editora.
- Silvestre, H. C., Baptista, F., Assunção, F., & Bilhim, F. (2020). The impact of public–private partnership on the quality of public services: evidence from the Portuguese water sector. *Public Management Review*, 22(1), 132-152.
- Stein, R. (1993). Arranging city services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(1), 66-92.
- Tavares, A. (2022). *Governo Local e Administração Autárquica*. Edições Sílabo.
- Tavares, A. F., & Camões, P. J. (2007). Local service delivery choices in Portugal: A political transaction costs framework. *Local Government Studies*, 33(4), 535–553. <https://doi.org/10.1080/03003930701417544>
- Tavares, A. F., & Camões, P. J. (2010). New forms of local governance: A theoretical and empirical analysis of municipal corporations in Portugal. *European Journal of Political Research*, 37(4), 481-506. <https://doi.org/10.1080/14719031003633193>
- Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York: W.W. Norton & Company.
- Teles, F. (2016). *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*. London: Palgrave Macmillan.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R., & Mitchell, J. (1991). *Markets, Hierarchies and Networks - The Coordination of Social Life*. SAGE Publication.
- Turken, N., Carrillo, J. E., & Paul, A. (2021). The impacts of mergers, capacity expansion and adoptions on animal shelter performance: A queuing analysis. *European Journal of Operational Research*, 292(2), 299-310. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2020.10.022>
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organizational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101–118. <https://doi.org/10.1002/pad.316>
- Vilelas, J. (2022). *Investigação: O processo de construção do conhecimento (3.ª ed.)*. Edições Sílabo.

- Vos D., & Voets J., (2022) Explaining municipalities' (alternative) service delivery modes over time. The importance of coercive pressures, *Local Government Studies*, 48:4, 728-748, DOI: 10.1080/03003930.2020.1869546
- Warner, M. E. (2007). Market-based governance and the challenge for rural governments: U.S. trends. *Social Policy and Administration*, 41(4), 352–365. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2006.00523.x>
- Warner, M. E., & Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), 315–336.
- Weber, M. (1947). Legitimate authority and bureaucracy. In *The Theory of Social and Economic Organization* (pp. XXX-XXX). Free Press.
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, NY: Free Press.
- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548–577. <https://doi.org/10.1086/227496>
- Williamson, O. E. (1993). Transaction cost economics and organization theory. *Industrial and Corporate Change*, 2(2), 107-156
- Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Wittman, D. (1989). Why democracies produce efficient results. *Journal of Political Economy*, 97(6), 1395-1424.