

Estruturas de governança: um retrato dos municípios brasileiros e portugueses

Autoria

Paulo Vitor Lucca - lucca.paulo@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública / UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Cláudia S. Costa - claudia@ipb.pt

Instituto Politécnico de Bragança, Portugal

Inácio Andruski-Guimarães - andruski@utfpr.edu.br

Resumo

Este artigo objetiva elencar as formas de prestação de serviços públicos dos municípios brasileiros e enquadrá-las com as estruturas de governança, considerando o exemplo dos municípios portugueses. Os arranjos para prestação de serviços públicos locais relacionam-se com a capacidade das instituições encontrarem estruturas de governança mais adequados para a sua prestação. Verificou-se que as formas de prestação de serviços no Brasil podem ser elencadas como em Portugal, ainda que ocorram diferenças relacionadas à organização política nos dois países.

Estruturas de governança: um retrato dos municípios brasileiros e portugueses

Resumo

Este artigo objetiva elencar as formas de prestação de serviços públicos dos municípios brasileiros e enquadrá-las com as estruturas de governança, considerando o exemplo dos municípios portugueses. Os arranjos para prestação de serviços públicos locais relacionam-se com a capacidade das instituições encontrarem estruturas de governança mais adequados para a sua prestação. Verificou-se que as formas de prestação de serviços no Brasil podem ser elencadas como em Portugal, ainda que ocorram diferenças relacionadas à organização política nos dois países.

Palavras-chave: estruturas de governança, prestação de serviços municipais.

Introdução

Formas de prestação de diversos tipos de serviços públicos foram estudadas por autores de vários países, entre eles, Itália (Casula, 2019; Giacomini, Sancino, & Simonetto, 2018), Espanha (Campos-Alba, Higuera-Molina, Pérez-López, & Zafra-Gómez, 2017; López-Hernández, Zafra-Gómez, Plata-Díaz, & Higuera-Molina, 2018), Portugal (Cruz, & Marques, 2011; Ribeiro, 2017; Rodrigues, 2009; Rodrigues, Tavares, & Araújo, 2012; Tavares, 2017; Tavares, & Camões, 2010), Inglaterra (Andrews, Ferry, Skelcher, & Wegorowski, 2019; Dempsey, Burton, & Selin, 2016; Eckersley & Ferry, 2020; Ferry, Andrews, Skelcher, & Wegorowski, 2018), Estados Unidos da América (Hawkins, 2017; Hefetz & Warner, 2012; Hefetz, Warner, & Vigoda-Gadot, 2015; Kim, 2018; Kim & Warner, 2016), Austrália (Drew, McQuestin, & Dollery, 2019; Oosthuizen, Willett, Wilmschurst, & Williams, 2019) e Brasil (Marra, 2020; Scriptor, 2012; Silvestre et al., 2019).

A prestação de serviços pode ocorrer basicamente por três estruturas de governança: hierarquia, mercados e redes (networks). Convém frisar que não existe, a priori, uma estrutura de governança superior às demais. O conceito de eficiência apoia-se na adequação da estrutura de governança às características da transação específica (Peres, 2007).

Deste modo, o objetivo deste artigo é elencar as formas existentes e disponíveis para prestação de serviços públicos nos municípios brasileiros e enquadrá-las nas estruturas de governança, tendo como base o contexto amplamente estudado nos municípios portugueses.

O artigo está dividido em 3 seções, excluindo a introdução e a conclusão. Na primeira seção são apresentadas estruturas de governança e a relação com as formas de prestação de serviços. Na segunda seção são apresentadas as características, legislações e formas de prestação de serviços identificadas em Portugal. Por fim, a terceira seção aborda o contexto brasileiro, foco deste trabalho, realizando uma análise exploratória e comparativa com o cenário português, alcançando o objetivo do presente estudo.

1. Estruturas de Governança e a Prestação dos Serviços Públicos

Nas últimas décadas os governos, em diversos níveis, adotaram diferentes fórmulas para reorganizar a prestação de serviços públicos (Bel, Fageda, & Mur, 2013). Um dos motivos para essa reorganização são as pressões financeiras (Silvestre et al., 2019) e o consequente aumento dos gastos *per capita* destes serviços (Baba & Asami, 2019). A prestação de serviços pode ocorrer basicamente por três estruturas de governança: hierarquia, mercado e redes (networks).

A hierarquia se enquadra no Modelo Profissional da Administração Pública (Silvestre, 2019), onde a prestação de serviços por meio desta estrutura de governança exige alto grau de controle do Estado sobre as unidades organizacionais prestadoras de serviços, sendo que estas unidades podem ou não estar integradas num único departamento. Outras características desta estrutura são relacionadas à teoria burocrática de Max Weber, onde existem princípios rígidos de administração como, por exemplo, especialização de funções, linha de comando clara e a

submissão a uma autoridade hierárquica sempre com a necessidade de que haja coordenação para se obter os objetivos últimos da organização (Rodrigues, 2011). O Modelo Profissional ao qual esta estrutura está ligada recebeu diversas críticas, principalmente após as crises internacionais da década de 70, por ser considerado ineficiente, muito dispendioso aos cofres públicos e também pelos privilégios dos burocratas de topo e políticos (Silvestre, 2019).

A estrutura de mercado se assenta no Modelo Gestionário (Silvestre, 2019) que tem um controle menor sobre o comportamento dos indivíduos e seu sistema básico de ajuste é via preço (Peres, 2007). O preço, em um ambiente perfeito, é o mecanismo que gera equilíbrio neste sistema onde a linha de responsabilidade tradicional na hierarquia burocrática altera-se na coordenação por mercados, não proporcionando uma linha clara e direta de responsabilidades. Nesta modalidade a responsabilização é geralmente conduzida pela assinatura de contratos. Outra característica é a separação de quem se responsabiliza pela provisão e pela produção dos bens e serviços, ou seja, o controle público pode ser mantido no aspecto de controle de desempenho na prestação de serviços e permitir, de forma simultânea, que ocorra um aumento da concorrência entre as agências que os produzem (Ostrom, Tiebout, & Warren, 1961).

O terceiro tipo de estrutura de governança para prestação de serviços é a estrutura por redes ou parcerias (*networks*) que fazem parte do Modelo de Governança (Silvestre, 2019). Nesta estrutura, os termos “relações” e “parcerias” tem especial importância, pois enquanto nas duas estruturas descritas anteriormente – hierarquia e mercado – existe a falta de confiança em algumas das partes envolvidas, esta estrutura é guiada pela alta confiança entre as partes. Neste contexto, a confiança é desenvolvida a partir da diminuição dos custos de transação caracterizado pelo oportunismo de alguma das partes. Segundo Silvestre (2019) o foco desta estrutura está não apenas na organização mas também no seu ambiente.

Com base nos conceitos apresentados sobre as estruturas de governança apresentados, este estudo passa agora a elencar as formas de prestação de serviços presentes em Portugal e posteriormente no Brasil buscando atingir o objetivo de comparar os dois países nesta área.

2. A Prestação de Serviços Públicos Municipais em Portugal

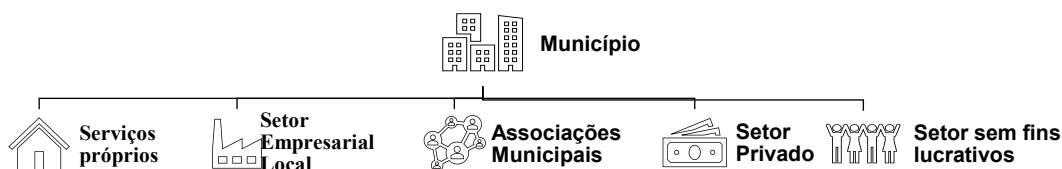
Portugal conta atualmente com 308 municípios. Após o período da ditadura, o país promulgou sua Constituição em 1976, conferindo poderes às autarquias locais. Nos últimos 40 anos estas unidades consolidaram-se positivamente e têm apresentado resultados concretos e expressivos quanto às diversas atribuições, como as referidas a equipamentos rurais e urbanos, energia, transportes, comunicações, patrimônio, cultura, desportos, saúde, habitação, proteção civil, ambiente, saneamento básico, ordenamento do território, urbanismo, entre outras (Souza, 2017).

O nível de organização dos serviços municipais portugueses passou por diversos estágios de evolução. Com o aumento das atribuições municipais, novas alternativas foram sendo incorporadas como, por exemplo, arranjos institucionais mais definidos e direcionados para as soluções pretendidas. Inicialmente surgem os serviços municipalizados, que evoluem para as empresas municipais, a contratação e concessão de serviços como alternativas de mercado, a associação de municípios, as organizações sem fins lucrativos e as parcerias públicas e privadas, ou seja, todas estas são alternativas identificadas para a prestação de serviços (Rodrigues et al., 2009).

Portugal apresenta algumas legislações que são fundamentais para a organização dos serviços prestados pelos municípios. O Decreto-Lei (DL) n.º 305/2009, de 23 de outubro, com alterações da Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, estabelece o regime das organizações dos serviços das autarquias locais (autarquias locais são equivalentes às prefeituras no Brasil). Já a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua redação atual, aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e da participação local, ou seja, das empresas municipais.

Com base nestas leis e em outras referências (Ribeiro, 2017; Rodrigues, Araújo, & Tavares, 2009), é possível elencar cinco tipos de prestação de serviços nos municípios portugueses: serviços próprios (serviços municipais e serviços municipalizados), setor empresarial local (empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas), associativismo municipal (associações de fins específicos e associações de fins múltiplos), setor privado (privatizações, concessões, terceirizações) e setor não lucrativo (terceiro setor), conforme demonstrado na Figura 1 (Ribeiro, 2017; Rodrigues, Araújo, & Tavares, 2009).

Figura 1. Formas de Prestação de Serviços Municipais Portugueses



Fonte: Ribeiro (2017)

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

Os serviços municipalizados integram a atividade empresarial local, regido pela já citada Lei n.º 50/2012, na sua redação atual, e estabelece as atividades desenvolvidas pelos municípios, associações de municípios e pelas áreas metropolitanas através dos serviços municipalizados ou intermunicipalizados e das empresas locais, sendo que estas podem ter uma natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana. Para além disso, a Lei prevê que os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas detenham participações locais. Estas participações regem-se pelo ponto de vista comercial e não assumem a natureza de empresas locais, sendo classificadas como sociedades comerciais participadas.

O associativismo municipal também constitui uma alternativa na prestação de serviços públicos locais. A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, devidamente atualizada, prevê a tipologia, natureza e constituição das associações de municípios, que podem ser de dois tipos: associações de fins específicos, com caráter voluntário, e associações de fins múltiplos, estas são impostas pela referida Lei, podendo assumir a forma de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas. Atualmente, aquele diploma legal, prevê a existência de 21 comunidades intermunicipais e 2 áreas metropolitanas.

O setor privado pode ser empregado em substituição à prestação direta pelo município, para a realização de determinadas atividades, enquadram-se neste caso as concessões e a privatização de serviços públicos. Apesar de similares, a primeira caracteriza-se por conferir a um prestador privado o poder para ocupar, utilizar e explorar uma parcela do domínio público, para proveito próprio, através da realização de uma atividade comercial, limitando ou excluindo a sua utilização por terceiros. Já através da privatização os governos desinvestem-se da responsabilidade de produção dos serviços públicos por meio da sua transferência para terceiros (Ribeiro, 2017).

Para finalizar o rol de formas de prestação encontrado para a prestação de serviços públicos locais, existem as organizações sem fins lucrativos (OSFL) que operam fora do setor público e privado. Apesar de serem formadas por organizações privadas não distribuem lucros, são autogovernadas e possuem caráter voluntário. Como principais exemplos, destacam-se as Associações mutualistas, Cooperativas, Fundações, Instituições particulares de solidariedade social (IPSS), Misericórdias, Organizações de desenvolvimento local, Organizações não-

governamentais de cooperação para o desenvolvimento (ONGD), Federações, Uniões e Confederações (Ribeiro, 2017).

3. A Prestação de Serviços Públicos Municipais no Brasil

O presente estudo utiliza uma análise exploratória dos municípios brasileiros tendo como ponto de partida as formas de prestação de serviços públicos encontradas para os municípios portugueses. Considerando as formas elencadas por vários autores portugueses, é expectável que existem semelhanças e algumas particularidades do próprio contexto brasileiro. Além da análise exploratória, foram consultadas publicações (estudos e legislações) pertinentes à análise da prestação de serviços públicos no cenário brasileiro tendo em vista o objetivo de elencar as formas de prestação de serviços de acordo com as estruturas de governança (hierarquia, mercado e *networks*) para que estes possam ser posteriormente analisados sobre outras lentes teóricas, tais como a Teoria dos Custos de Transação (TCT). No caso brasileiro, ao contrário do que é verificado em Portugal, não se encontram facilmente estudos que relacionem as formas de prestação dos serviços e as estruturas de governança, utilizando lentes teóricas, como por exemplo a TCT.

O Brasil tem atualmente tem 5.570 municípios divididos em 26 estados (nível político-organizacional inexistente em Portugal). Similarmente a Portugal, a Constituição Brasileira de 1988 foi promulgada com a finalidade de reestruturar o Estado em bases democráticas, federativas e redistributivas, se opondo ao período anterior marcado pelo centralismo autoritário e concentração de renda decorrentes da ditadura militar. Neste sentido, os municípios foram favorecidos pela descentralização territorial que permitiu-lhes alçar à condição de terceiro ente federativo, além disto, com a retomada da autonomia política os estados e municípios puderam passar a estabelecer seus próprios governos (Soares & Melo, 2016; Souza, 2012). A Constituição de 1988 é a primeira a conferir aos municípios a possibilidade de criação de uma “Constituição” própria, denominada Lei Orgânica constante no Artigo 29 da Constituição (Souza, 2012).

O Artigo 30 da Constituição Brasileira estabelece que estão entre as competências dos Municípios, “legislar sobre assuntos de interesse local” e “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”, mas sem exemplificar quais seriam estes serviços. Desta forma, existem diversos questionamentos quanto ao entendimento do que seria o “interesse local” descrito pelo Artigo 30 (Souza, 2012). Para Ferreira (2018), apesar da dificuldade em conceber um conceito jurídico da expressão “interesse local” pode-se considerar que o mais adequado seria o entendimento de que o termo expressa “o interesse que atenda de modo direto e imediato às necessidades do município, ainda que se revele também como necessidade dos demais entes”.

No Brasil a prestação dos serviços de responsabilidade municipal ocorre de forma similar às encontradas em Portugal, ou seja, podem ser fornecidos pelos serviços próprios do município, empresas públicas ou sociedades mistas, empresas privadas e consórcios. Devido às características políticas brasileiras, os serviços podem ainda ser prestados por companhias estaduais, geralmente para serviços de água, esgoto e energia (Rossoni, 2015). Além disso, Silvestre et al. (2019) identificaram que, no Brasil, os serviços também podem ser prestados por meio de cooperações, sendo que as mais comuns são, nesta ordem, cooperações intermunicipais, parcerias público-públicas com os governos estaduais, e por último, com o governo federal. Os acordos de cooperação estão concentrados em serviços sociais, saúde, cultura e moradia. Verifica-se que os governos locais de pequeno e médio porte são mais propensos a se beneficiar da cooperação. Isso parece derivar de economias de escala e melhoria da capacidade administrativa e técnica por meio da cooperação, além disso, a população e sua

composição (considerando a faixa etária) são os principais fatores responsáveis pela queda dos gastos locais.

Considerando a existência de serviços próprios no contexto português, naturalmente no contexto brasileiro também os municípios prestam serviços públicos através da sua própria estrutura interna, ou seja, o controle é executado diretamente pela administração municipal. Por outro lado, para o contexto brasileiro não é verificada a figura dos serviços municipalizados, prevista em Portugal.

Da estrutura interna, os municípios podem delegar estes serviços públicos através de outorga para outras entidades relacionadas ao setor público, entidades estas previstas no Artigo 37 da própria Constituição Brasileira. Com o objetivo de estabelecer uma comparação com Portugal estas entidades foram divididas em setor empresarial local, quando estas fizerem parte da administração municipal e setor empresarial público quando fizerem parte dos estados e da União.

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

As empresas municipais e metropolitanas e as sociedades de economia mista a nível municipal são pessoas jurídicas de direito privado, regidas pela Lei n.º 13.303/2016, de 30 de junho, que tem características em comum, tais como. A diferenciação entre as duas está no capital que as compõe, enquanto na empresa municipais e metropolitanas o capital é totalmente municipal, as sociedades de economia mista são sociedades formadas por acionistas públicos e privados (Júnior, 2010).

O setor empresarial público, também regido pela Lei n.º 13.303/2016, de 30 de junho, é formado por entidades ligadas aos estados e União e seguem as mesmas definições estabelecidas para as entidades relacionadas no setor empresarial local, com a diferença que estão alojadas nas outras esferas da administração pública brasileira, neste caso o capital não é municipal, mas sim os outros entes da Federação, nomeadamente, estados e União. O setor empresarial público pode ser uma alternativa extra de opção de prestação de serviços aos municípios brasileiros, que podem recorrer a estas entidades através de concessão pública de serviços, como é o caso das companhias estaduais de saneamento que prestam serviços desta natureza aos municípios. No ramo do saneamento é importante destacar que o predomínio das companhias públicas regionais reflete os diversos incentivos concedidos no PLANASA, estabelecido na década de 70 e que consistia em operações de financiamento para a área, para esse tipo de organização (Scriptore & Toneto Júnior, 2012). A concessão pública de serviços não é verificada no contexto português.

As associações de municípios no Brasil estão em processo de regulamentação através do Projeto de Lei do Senado n.º 486/2017, de 6 de dezembro. Por este projeto não será permitido a gestão associada dos serviços públicos, uma vez que esta prerrogativa é conferida aos consórcios de municípios, regidos pela Lei n.º 11.107/2005, de 06 de abril. Os consórcios são constituídos de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado com caráter voluntário previsto no Artigo 241 da Constituição Federal Brasileira. Segundo Avezedo (2015) os consórcios são acordos de cooperação para organização e prestação de serviços públicos enquanto as Associações Municipais seriam voltadas para assuntos administrativos, tais como, capacitação técnica de servidores, compartilhamento de equipamentos e pessoal para redução

de custos ou assessoramento técnico para assuntos diversos. Desta forma, as associações de municípios verificadas em Portugal estão diretamente relacionadas aos consórcios municipais brasileiros.

No contexto do associativismo municipal brasileiro é importante destacar a existência das regiões metropolitanas brasileiras que são as unidades regionais regulamentadas pela Lei n.º 13.683/2018, de 19 de junho, instituídas pelos Estados e constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

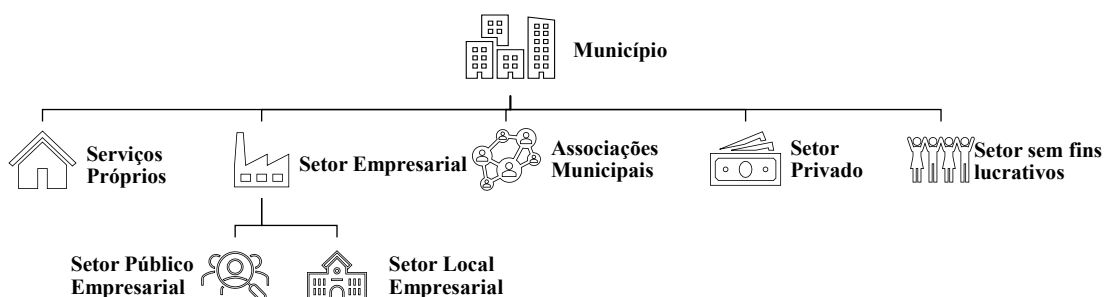
No contexto das regiões metropolitanas, uma das formas que os municípios que as integram podem recorrer para a prestação de serviços comuns é a utilização de consórcios públicos. Podem ainda optar pela concessão do serviço a entidade estadual, pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, ou outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos. Ou seja, nota-se que a contrário do contexto português, a associação de municípios em regiões metropolitanas não se constitui em uma forma de prestação de serviços, mas sim em uma organização geográfica dos municípios limítrofes que quando desejarem podem recorrer a outras formas para prestarem tais serviços. Verifica-se, portanto, que, a existência dos estados, nível político “acima” dos municípios, no caso brasileiro, dispensa a criação de Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas como temos em Portugal. Em síntese, o associativismo municipal brasileiro como forma de prestação de serviços resume-se a instituição de consórcios municipais.

O setor privado também é outra forma que os municípios podem recorrer para a prestação de serviços públicos. Fazem parte do rol de opções a contratação de agentes privados, a concessão privada de serviços por determinado período (ambas regidas pela Lei n.º 8.666/93, de 21 de junho) e as privatizações, que representam a transferência da execução de serviços públicos de forma permanente para a iniciativa privada. Não se verificam diferenças entre as opções adotadas por Portugal e Brasil em relação ao setor privado.

Por fim, existem ainda as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, similares às OSFL de Portugal, regidas pela Lei n.º 9.790/1990, de 23 de março. De forma geral, as organizações sem fins lucrativos destinam-se a serviços de promoção do desenvolvimento social, de saúde, educação e cultura.

Apresentadas as formas de prestação existentes no Brasil e tendo como base as formas encontradas em Portugal, é possível verificar que as diversas formas estão presentes nos dois países, embora com características particulares, como é o caso do setor empresarial público que no caso brasileiro abrange outras esferas administrativas, nomeadamente estados e União. No entanto, para fins de classificação, quando os municípios optam pela prestação de serviços por estes entes, entende-se que ocorre uma concessão pública dos serviços, ou seja, adiciona-se uma forma de prestação particular ao caso brasileiro, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2. Formas de Prestação de Serviços Municipais Brasileiros



Fonte: Adaptado de Ribeiro (2017)

3.1. Diferenças e Semelhanças entre Municípios Brasileiros e Portugueses

A partir das formas de prestação de serviços encontradas em Portugal e no Brasil, é possível estabelecer uma comparação entre os dois países quanto as opções disponíveis para esta finalidade, fazendo o devido enquadramento com as estruturas de hierarquia, mercado e *networks*. As cinco formas de prestação identificadas em Portugal podem ser relacionadas com outras cinco formas brasileiras (figuras 1 e 2). Em ambos os países os serviços podem ser prestados pela estrutura interna através de serviços municipais. No entanto, inexistente no Brasil a figura dos serviços municipalizados.

Tal como o setor empresarial local português, os municípios brasileiros são dotados de alternativas similares para prestação de serviços públicos, todavia, adiciona-se ao Brasil um setor empresarial público, em que há a possibilidade do município delegar os serviços para entidades de outras esferas governamentais, caracterizando uma concessão pública de serviços, geralmente nas áreas de saneamento, não vista nos municípios portugueses.

A associação de municípios é outra opção a ser adotada nos dois países, mas enquanto as comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas em Portugal tem caráter obrigatório, estas não são verificadas no Brasil uma vez que podem ser substituídas recorrendo-se ao setor empresarial público. Já as associações de municípios, em Portugal e a formação de consórcios municipais, no Brasil, são formas de associação voluntárias que apresentam as mesmas características. Destaca-se que no Brasil a formação de regiões metropolitanas é imposta a determinados municípios, no entanto, a prestação de serviços por eles não é uma obrigação, a não ser que exista comum acordo entre os membros pela adoção de determinada opção, incluindo neste caso, a formação dos consórcios ou empresas metropolitanas.

O setor privado pode ser uma forma de prestação de serviços em ambos os países, seja pela contratação de agentes privados, pela concessão privada de serviços ou ainda pela privatização. Por fim, as parcerias com organizações sem fins lucrativos podem ser consideradas como outra forma de prestação de serviços tanto em Portugal quanto no Brasil. O Quadro 1 resume as formas de prestação serviços identificados para Portugal e para o Brasil, bem como o enquadramento destas com as estruturas de governança.

Quadro 1. Formas de prestação e estruturas de governança, Portugal e Brasil

Estrutura de Governança	Formas de Prestação	
	Portugal	Brasil
Hierarquia	Serviços próprios	Serviços municipais
		Serviços municipalizados
Mercado	Setor Empresarial Local	Empresas locais (municipal, intermunicipal e metropolitana)
		Empresas municipais e empresas metropolitana
		-
		Fundações e Autarquias nível municipal
		Economias mistas de nível municipal
Networks	Setor Empresarial Público	Concessão pública de serviços através de Empresas públicas, Economias Mistas, Fundações e Autarquias de nível estadual ou federal
	Setor Privado	Concessão privada de serviços
		Privatização
Networks	Associativismo Municipal	Comunidades Intermunicipais ou Áreas Metropolitanas
		-
		Associações de municípios
	Setor não lucrativo	Organizações Sem Fins Lucrativos
		Organizações Sem Fins Lucrativos

Fonte: Adaptado de Ribeiro (2017) e Rodrigues et al. (2009)

Conclusão

A prestação de serviços públicos pelos municípios portugueses e brasileiros é embasada por diversas legislações. Os municípios portugueses contam com definições mais específicas das formas disponíveis para prestar tais serviços, enquanto no Brasil a legislação de âmbito federal é mais genérica. As dimensões dos dois países parece ser um ponto a ser explorada para explicar a dificuldade de, por exemplo, no Brasil existir menor uniformização e disponibilidade de dados.

Mesmo com diferenças sociais, econômicas e geográficas entre Brasil e Portugal, é possível estabelecer relação entre os dois países e elencar as formas de prestação de serviços no Brasil enquadrando-as com as estruturas de governança, tal como realizado no cenário português, ainda que sejam verificadas algumas particularidades.

Nos dois países os serviços podem ser prestados através da estrutura interna municipal, do setor empresarial local ou privado, por meio de associação de municípios ou com apoio de organizações sem fins lucrativos. No entanto, verifica-se que em Portugal existem algumas formas não encontradas no Brasil, tais como, os serviços municipalizados, as empresas intermunicipais, as Comunidades Intermunicipais e as Áreas Metropolitanas, enquanto no Brasil, dada a divisão político-administrativa, existe um setor empresarial público, do qual fazem parte, por exemplo, as companhias estaduais, geralmente na área de saneamento, que prestam serviços a diversos municípios dentro do mesmo estado em um regime de concessão pública de serviços. Como em Portugal não existe a divisão territorial por estados, este tipo de companhia não está presente.

Conhecer as formas de prestação de serviços públicos em cada um dos países e enquadrá-las nas três estruturas de governança é fundamental para embasar outros estudos que visem analisar, por exemplo, a influência da TCT na prestação de serviços municipais brasileiros. É emergente entender quais os fatores que levam aqueles municípios a adotar uma determinada forma de prestação de serviço público municipal em detrimento de uma outra forma de prestação.

Referências

- Andrews, R., Ferry, L., Skelcher, C., & Wegorowski, P. (2019). Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.13052>
- Avezedo, D. A. de. (2004). A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. *Revista de Direito Administrativo*, 238, 375–384. <https://doi.org/10.12660/rda.v238.2004.44088>
- Baba, H., & Asami, Y. (2019). Municipal population size and the benefits of inter-municipal cooperation: panel data evidence from Japan. *Local Government Studies*. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1624257>
- 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>
- Campos-Alba, C. M., Higuera-Molina, E. J. de la., Pérez-López, G., & Zafra-Gómez, J. L. (2017). Explanatory factors in the renewal of contracts for the privatisation of public services. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, 3(1), 3–19. <https://doi.org/10.1177/2055563617718386>
- Casula, M. (2019). A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1665700>
- 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>

Dempsey, N., Burton, M., & Selin, J. (2016). Contracting out parks and roads maintenance in England. *International Journal of Public Sector Management*, 29(5), 441–456. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2016-0029>

Drew, J., McQuestin, D., & Dollery, B. E. (2019). Good to share? The pecuniary implications of moving to shared service production for local government services. *Public Administration*, 97(1), 132–146. <https://doi.org/10.1111/padm.12575>

Eckersley, P., & Ferry, L. (2020). Public service outsourcing: the implications of ‘known unknowns’ and ‘unknown unknowns’ for accountability and policy-making. *Public Money & Management*, 40(1), 72–80. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1660096>

Ferreira, W. de C. S. (2018). *Competência municipal para legislar sobre o meio ambiente: o interesse local como parâmetro à competência legislativa dos municípios* (Escola Superior Dom Helder Câmara). Retrieved from http://domhelder.edu.br/mestrado/editor/assets/arquivos_dissertacoesdefendidas/52916c938e603d19e4e6b375dd33d68c.pdf

Ferry, L., Andrews, R., Skelcher, C., & Wegorowski, P. (2018). New development: Corporatization of local authorities in England in the wake of austerity 2010–2016. *Public Money and Management*, 38(6), 477–480. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1486629>

Giacomini, D., Sancino, A., & Simonetto, A. (2018). The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities. *International Journal of Public Sector Management*, 31(3), 331–346. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2017-0071>

Hawkins, C. V. (2017). Political incentives and transaction costs of collaboration among US cities for economic development. *Local Government Studies*, 43(5), 752–775. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1337568>

Hefetz, A., & Warner, M. (2012). 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>

Hefetz, A., Warner, M., & Vigoda-Gadot, E. (2015). Professional Management and Local Government Service Delivery: Strategic Decisions Across Alternative Markets. *Public Performance & Management Review*, 38(2), 261–283. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.983829>

Júnior, A. Z. (2010). A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O SERVIÇO PÚBLICO. Retrieved August 1, 2020, from http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaTvJustica/portaTvJusticaNoticia/anexo/ALOISIO_ZIMMER_JR.doc

Kim, Y. (2018). Can alternative service delivery save cities after the Great Recession? Barriers to privatisation and cooperation. *Local Government Studies*, 44(1), 44–63. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1395740>

Kim, Y., & Warner, M. (2016). Pragmatic municipalism: local government service delivery after the great recession. *Public Administration*, 94(3), 789–805. <https://doi.org/10.1111/padm.12267>

López-Hernández, A. M., Zafra-Gómez, J. L., Plata-Díaz, A. M., & Higuera-Molina, E. J. de la. (2018). Modeling Fiscal Stress and Contracting Out in Local Government: The Influence of Time, Financial Condition, and the Great Recession. *American Review of Public Administration*, 48(6), 565–583. <https://doi.org/10.1177/0275074017699276>

Marra, N. C. (2020). Municipalism and the privatization of urban management: A study of the Metropolitan Region of Belo Horizonte. *Sociedade e Estado*, 35(2), 359–380. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202035020001>

Oosthuizen, H., Willett, R., Wilmshurst, T., & Williams, B. (2019). The constraining effect of incomplete contracts on the public reporting of waste management data. *Australasian Journal*

- of *Environmental Management*. <https://doi.org/10.1080/14486563.2019.1645751>
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831–842. <https://doi.org/10.1017/S0003055400125973>
- Peres, U. D. (2007). Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 9(24), 15–30.
- Ribeiro, S. A. (2017). *Os custos de transação na dinâmica da organização dos serviços municipais* (Universidade do Minho). Retrieved from <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/55847>
- Rodrigues, C. (2011). *Governança de Organizações Públicas em Portugal: A emergência de modelos diferenciados* (1ª edição). Edições Pedagogo, Lda.
- Rodrigues, M. A. V., Araújo, J. F., & Tavares, A. F. (2009a). A prestação de serviços públicos nas Autarquias Locais. In *Municipalismo* (pp. 77–122). Retrieved from <http://hdl.handle.net/10198/6896>
- Rodrigues, M. A. V., Araújo, J. F., & Tavares, A. F. (2009b). A Prestação de Serviços Públicos nas Autarquias Locais. *Municipalismo*, 77–122. Retrieved from <https://bibliotecadigital.ipb.pt/handle/10198/6896>
- 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(October), 615–638. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.666211>
- Rossoni, H. A. V. (2015). *Fatores condicionantes da presença de diferentes modelos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil*: (Universidade Federal de Minas Gerais). Retrieved from <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-9Y2HHT>
- Scriptore, J. S., & Toneto Júnior, R. (2012). A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: Uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. *Revista de Administração Pública*, 46(6), 1479–1504. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600004>
- Silvestre, H. C. (2019). *A (Nova) Governança Pública*. Brasília: ENAP.
- Silvestre, H. C., Marques, R. C., Dollery, B., & Correia, A. M. (2019). Is cooperation cost reducing? An analysis of public–public partnerships and inter-municipal cooperation in Brazilian local government. *Local Government Studies*. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1615462>
- Soares, M. M., & Melo, B. G. De. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros 1. *Revista Administração Pública*, 50(4), 539–561. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612138727>
- Souza, L. da R. de. (2012). Local interest versus special interest: increased activity of the municipalities on the Brazilian republican constitutions. *Revista de Direito Administrativo*, 261, 115–145. Retrieved from <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/8853/7674>
- Souza, N. J. V. A. (2017). A autonomia do poder local 40 anos de democracia local. *Revista Da Faculdade de Direito e Ciência Política*, 9(Nova Série), 61–77. Retrieved from <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/5960>
- Tavares, A. F. (2017). Ten years after: revisiting the determinants of the adoption of municipal corporations for local service delivery. *Local Government Studies*, 43(5), 697–706. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1356723>
- Tavares, A. F., & Camões, P. J. (2010). New Forms of Local Governance. *Public Management Review*, 12(5), 587–608. <https://doi.org/10.1080/14719031003633193>