

Custos de Transação Políticos: Uma Análise dos Serviços Urbanos de Infraestruturas nos 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 Cristina Silva da Costa Afonso - claudia@ipb.pt

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

Resumo

Prestar serviços públicos com qualidade representa um constante desafio aos municípios. Este artigo tem como objetivo explorar o panorama da prestação dos serviços urbanos de infraestrutura nos municípios de grande porte brasileiros e portugueses, considerando a Teoria dos Custos de Transação Políticos na influência das opções adotadas. Neste artigo teórico-empírico foram consultados 72 municípios nos dois países, através de questionários, sobre a prestação dos serviços urbanos. Os resultados demonstraram que enquanto o Brasil opta por mecanismos de mercado (terceirizações e privatizações), Portugal opta por estruturas hierárquicas (serviços municipais próprios). Os custos de transação políticos podem ser utilizados parcialmente para explicar as opções adotadas, com similaridades e diferenças entre os dois países.

Custos de Transação Políticos: Uma Análise dos Serviços Urbanos de Infraestruturas nos Municípios Brasileiros e Portugueses

Resumo

Prestar serviços públicos com qualidade representa um constante desafio aos municípios. Este artigo tem como objetivo explorar o panorama da prestação dos serviços urbanos de infraestrutura nos municípios de grande porte brasileiros e portugueses, considerando a Teoria dos Custos de Transação Políticos na influência das opções adotadas. Neste artigo teórico-empírico foram consultados 72 municípios nos dois países, através de questionários, sobre a prestação dos serviços urbanos. Os resultados demonstraram que enquanto o Brasil opta por mecanismos de mercado (terceirizações e privatizações), Portugal opta por estruturas hierárquicas (serviços municipais próprios). Os custos de transação políticos podem ser utilizados parcialmente para explicar as opções adotadas, com similaridades e diferenças entre os dois países.

Palavras-chave: teoria dos custos de transação; mecanismos de governança; prestação de serviços municipais; serviços urbanos de infraestrutura.

1. Introdução

Os serviços urbanos de infraestrutura são fundamentais para manter as cidades em pleno funcionamento, garantindo qualidade de vida aos seus cidadãos. O gerenciamento destes serviços trabalha com processos complexos de tomada de decisão, pois englobam muitos participantes, multidisciplinaridade, enorme quantidade de informações, orçamento limitado, metas a definir e critérios de conflito (MAROVIC; KNEZIC; JAJAC, 2009). Neste artigo, foram selecionados dez serviços urbanos de infraestrutura, nomeadamente manutenção de vias públicas, manutenção de estruturas de drenagem de águas pluviais, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos urbanos, tratamento de resíduos sólidos urbanos, manutenção de imóveis públicos, transporte coletivo, manutenção de iluminação pública e manutenção de espaços verdes (parques e praças).

Para avaliar a influencia dos custos de transação políticos é importante ter em conta que a prestação de serviços pelos governos municipais, tanto no Brasil quanto em Portugal, pode ser realizada basicamente por três estruturas de governança: burocracias internas (hierarquia), empresas privadas (mercados) e parcerias (*networks*) com outros governos ou o setor sem fins lucrativos (RODRIGUES *et al.*, 2012). Estas estruturas podem ser verificadas tanto no Brasil quanto em Portugal e ainda é possível utilizá-las simultaneamente para buscar maior eficiência e qualidade (LUCCA, 2021). A Teoria dos Custos de Transação é assim uma importante ferramenta para avaliar a forma de prestação de serviços e diversos estudos utilizam-na para analisar as opções de entrega de serviços governamentais (JOHANSSON, 2015). Existem duas vertentes desta teoria a serem analisadas: econômica e política, sendo a segunda objeto de análise deste artigo. Logo, é oportuno perceber em que medida os Custos de Transação Políticos justificam as opções de prestação de serviços urbanos de infraestrutura nos municípios de grande porte do Brasil e de Portugal?

O presente artigo encontra-se dividido da seguinte forma: introdução, enquadramento teórico onde se apresentam os conceitos dos custos de transação políticos, hipóteses desenvolvidas, metodologia, análise dos resultados obtidos e conclusão.

2. Enquadramento Teórico: Custos de Transação Políticos

Coase (1937) é considerado o precursor da TCT pois ponderou que se apenas os mecanismos de preço são suficientes para regular a produção, esta não necessitaria de nenhuma organização. Como isto não ocorre, a alocação de recursos não seria realizada exclusivamente com base nos custos de produção, mas sim em custos de transação, que envolvem, além dos recursos, por exemplo, a incerteza, a duração de contratos e os riscos em externalizar algumas atividades.

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

Desta forma, os custos de transação têm a finalidade de auxiliar na identificação de quais fatores permitem transações para a classificação em um tipo ou outro, identificar as estruturas de governança alternativas e em quais delas as transações podem ser organizadas; por fim, se é possível combinar estruturas de governança com transações de maneira discriminatória (economizando em custos de transação).

Os custos de transação podem ser classificados em econômicos e políticos. De forma sucinta, os custos de transação econômicos estão ligados à mensuração de bens e serviços com atributos de valor ou da performance dos agentes de forma mais clara, ou seja, a mensuração pode ser avaliada pelas dimensões físicas (com características objetivas) e de direitos de propriedade (em termos legais). Já os custos de transação políticos são construídos com base em informações onerosas e modelos subjetivos por parte dos autores para explicar os ambientes e na aplicação imperfeita de acordos, em que as escolhas envolvem altos custos de transação e tornam os mercados políticos imperfeitos e propensos à ineficiência (NORTH, 1990).

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

Como exemplo da importância dos custos de transação políticos no setor público, podemos citar o caso dos municípios onde o modelo de organização poderá não ser guiado apenas pela racionalidade econômica, mas também pela política, em maior, igual ou menor grau. Em outras palavras, o modelo ideal, nesse caso, é aquele capaz de minimizar os custos de transação políticos e maximizar a eficiência política da decisão, por meio da captura de apoio eleitoral para uma reeleição (RIBEIRO, 2017). Para Horn (1995), a competição eleitoral incentiva os legisladores a tomarem decisões que aumentarão seu apoio político líquido e protegerão as políticas preferidas dos administradores e futuros legisladores; uma destas tentativas de proteção das políticas é a vinculação de receitas.

3. Formulação de Hipóteses

Buscando responder à pergunta de investigação, foram elaboradas 05 hipóteses relacionadas com as características dos custos de transação políticos. Estas 5 hipóteses foram baseadas nos seguintes fatores: i) tamanho das cidades; ii) saúde financeira do município; iii) ciclos políticos e alteração da forma de prestação dos serviços; iv) estabilidade administrativa e v) existência de cobrança direta pelos serviços prestados. Todos estes fatores foram relacionados com a estrutura de governança existente (hierarquia, mercado e networks).

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

Considerando tal afirmação e o fato de que neste artigo foram selecionados apenas municípios de grande porte, a partir da observação dos dados coletados, será possível analisar a tendência das opções de prestação, formulando assim a Hipótese 1:

- *H1: A existência de economias de escala, para prestação de serviços urbanos de infraestrutura, tende a favorecer a utilização de estruturas de mercado.*

A segunda Hipótese relaciona-se com a saúde financeira do município, neste âmbito Andrews *et al.* (2019) validaram a hipótese de que pressões financeiras favorecem a criação de empresas municipais com fins lucrativos, ou seja, favorecem a adoção de estruturas de mercado. Já Rodrigues *et al.* (2012) verificaram que os governos locais portugueses, sob situação de restrições financeiras, são avessos à adoção de estratégias de mercado. Para esta pesquisa, considera-se que a prestação de serviços de forma direta pela Administração Municipal requer a contratação de pessoal cuja despesa representa um dos principais gastos do orçamento total e o regime de contratação estatal demonstra pouca flexibilidade de cortes em momentos de crise. No contexto brasileiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impôs limites à contratação de funcionários públicos quando esse tipo de despesa atinge determinados patamares. Ao externalizar suas atividades, o ente público deixa de ser o responsável direto pela prestação de serviço e, quando terceiriza o serviço, por meio de contratos com empresas privadas, pode interrompê-los. Dessa forma, elenca-se a Hipótese 2 e as Hipóteses operacionais 2a e 2b:

- *H2: Municípios com saúde financeira ruim tendem a externalizar suas atividades.*
- *H2a: Municípios com endividamento elevado tendem a externalizar suas atividades.*
- *H2b: Municípios com comprometimento elevado do orçamento com pessoal tendem a externalizar suas atividades.*

Quanto à terceira Hipótese buscou-se a relação entre os ciclos políticos e alteração das estruturas de governança adotadas. Neste sentido, Rodrigues (2009) destacou que em um contexto político em que não existe estabilidade, os políticos dificilmente conseguem assumir compromissos com credibilidade. Nesse caso, a probabilidade de que a autoridade política seja substituída é alta e, conseqüentemente, o próximo mandatário tende a alterar ou cancelar o contrato vigente. Essa situação prejudica a adoção de relações de mercado porque a posição contratual só é estabelecida quando se torna uma opção viável e confiável. Bel e Fageda (2017) identificaram que as atitudes ideológicas parecem ser influentes na tomada de decisão sobre qual serviço deve ser prestado; no entanto, os serviços técnicos não seriam tão afetados nesse processo quanto os serviços sociais. Campos-Alba *et al.* (2017), em seu estudo, concluíram que ciclos políticos não afetaram a renovação de contratos de prestação de serviços públicos. Desse modo, considerando que os serviços urbanos de infraestrutura são serviços técnicos, sem sofrerem interrupções ou grandes mudanças ao longo dos ciclos políticos, foi formulada a Hipótese 3:

- *H3: As estruturas de governança dos serviços urbanos de infraestrutura tendem a não sofrer alterações no mecanismo de governança com os ciclos eleitorais.*

Na quarta Hipótese buscou-se avaliar como a estabilidade administrativa influencia na estrutura de governança adotada. Rodrigues (2009) avaliou também a estabilidade administrativa, em conjunto com a estabilidade política, com base na percepção dos respondentes de questionários, enviados aos municípios portugueses. Para tanto, o pesquisador perguntou como poderia ser considerado o grau de estabilidade dos cargos de direção responsáveis por diversos serviços públicos prestados pelos municípios. A estabilidade administrativa está diretamente ligada ao princípio da continuidade que, para Genoso (2011), se coloca condição para que os serviços públicos sejam adequadamente prestados. Rodrigues (2009) verificou, em seu estudo, que um aumento do grau de estabilidade administrativa conduzia a uma diminuição relativa da probabilidade de o município recorrer a mecanismos de mercado. Diante dessas explicações, formulou-se a Hipótese 4:

- *H4: Uma elevada estabilidade administrativa conduz os municípios a internalizarem a prestação dos serviços urbanos de infraestrutura.*

A quinta e última Hipótese tratou da cobrança dos serviços urbanos de infraestrutura. Alguns serviços, tais como como abastecimento de água e tratamento de esgoto, podem ser cobrados da população mediante taxas. Por outro lado, serviços de manutenção de pavimentos possuem sua cobrança direta dificultada, uma vez que as ruas são públicas e o nível de manutenção pode variar de acordo com o problema apresentado. Dessa forma, os serviços, cuja cobrança direta do usuário ocorre, seriam mantidos de forma hierárquica ou, no máximo, pela contratação de agentes privados, em curto prazo. No caso de serviços, cuja cobrança direta do usuário é possível, teriam preferência as opções de externalização, por meio de concessões, privatizações ou parcerias. Com fundamento nesse raciocínio, apresenta-se a Hipótese 5:

- *H5: Os serviços que podem ser cobrados diretamente da população tendem a ser externalizados.*

4. Metodologia

Conforme apresentado na introdução, este artigo avaliou 10 tipos de serviços urbanos de infraestrutura em 72 municípios considerados de grande porte no Brasil (48) e Portugal (24), totalizando a coleta de até 720 questionários. Ressalta-se que este total de questionários seria o limite a ser coletado, tendo em vista que nem todos os municípios responderiam todos os questionários. Para Portugal, foram considerados “municípios de grande porte” aqueles com mais de 100.000 habitantes (INE, 2018) representando cerca de 43,8% da população total estimada pelo PORTDATA (2019). Para o Brasil, “municípios de grande porte” são aqueles com mais de 500.000 habitantes (STAMM, 2010) e representam 31,2% da população total estimada pelo IBGE (2020).

A elaboração das perguntas foi baseada nos questionários aplicados por Rodrigues (2009), Ribeiro (2017) e o Relatório ICMA (2017) e buscaram fornecer subsídios para testar as hipóteses que foram formuladas. Os questionários formulados no presente artigo buscaram subsídios para validar as hipóteses citadas anteriormente. Ressalta-se que, no caso brasileiro, os questionários foram aplicados entre dois ciclos eleitorais (2017-2020 e 2021-2024) e as respostas tomam como base sempre o momento em que elas foram fornecidas. Já em Portugal abrangeu-se o ciclo político 2018-2021. Os questionários foram desenvolvidos com auxílio da plataforma *Survey Monkey*®. O trabalho desenvolvido visava, além da construção do panorama da prestação dos serviços urbanos de infraestrutura, a uma comparação entre Brasil e Portugal nessa área. Por esse motivo, foram realizados três testes e análises: uma para a amostra do Brasil (até 480 questionários), outra para a amostra de Portugal (até 240 questionários) e uma outra para a amostra total (720 questionários). No Quadro 1, estão apresentadas as fontes e o meio pelo qual as hipóteses foram avaliadas.

Quadro 1. Relação das hipóteses com os dados coletados

Hipótese	Dados necessários	Tratamento estatístico
1	- Estruturas de governança (com base nos questionários)	Observação da amostra
2a	- Estruturas de governança (questionários) x saúde financeira do município (dados do CAPAG), para o Brasil; Estruturas de governança (questionários) x extrapolação do limite da dívida (dados do PORDATA), para Portugal	Qui-quadrado (software <i>Rstudio</i>)
2b	- Estruturas de governança (questionários) X limites da LRF (dados do CAPAG), para o Brasil; Estruturas de governança (questionários) X limites da LRF – extrapolação para Portugal (dados do PORDATA), para Portugal	Qui-quadrado (software <i>Rstudio</i>)
3	- Estruturas de governança; quando a forma de prestação foi adotada; mudanças após o último ciclo eleitoral; interesse em mudanças; com base nos questionários	Observação da amostra
4	- Estruturas de governança x percepção sobre a estabilidade administrativa; com base nos questionários	Qui-quadrado (software <i>Rstudio</i>)
5	- Estruturas de governança x cobrança direta; com base nos questionários	Qui-quadrado (software <i>Rstudio</i>)

Fonte: Autoria própria.

5. Análise e Discussão de Resultados

Ao todo foram recolhidos 270 questionários (199 brasileiros e 71 portugueses), ou seja, 37,50% do total de questionários distribuídos, número considerado satisfatório ao se comparar com estudos desta natureza. Os resultados a serem apresentados respeitam a sequência das hipóteses formuladas, iniciando pelo panorama das estruturas de governança adotadas.

Comparativamente, Brasil e Portugal diferem quanto às estruturas de governança mais adotadas, pois verificou-se que as opções consideradas como de hierarquia estão mais presentes em Portugal do que as de mercado (61,97% contra 32,66%) e, no Brasil, existe predomínio dos mecanismos de mercado em detrimento das hierarquias (59,80% contra 22,54%). A opção por *networks* é superior, relativamente ao tamanho da amostra, em Portugal do que no Brasil (11,27% contra 3,52%). Foi verificado ainda que alguns serviços podem ser prestados de maneira mista, ou seja, mais de uma estrutura de governança simultaneamente. A comparação entre os dois países, quanto às estruturas de governança adotadas, pode ser observada na Figura 1.

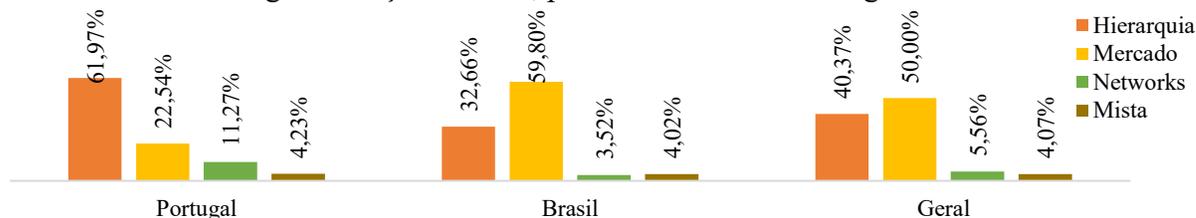


Figura 1. Estruturas de governança adotadas no Brasil e em Portugal

Fonte: Autoria própria

Iniciando a análise das Hipóteses, a Hipótese 1 supõe que municípios de grande porte optam pela externalização dos serviços. Para analisar essa hipótese, foram observadas as respostas obtidas e os dados da amostra do Brasil validam a hipótese, uma vez que 59,80% dos municípios de grande porte do país optam pela prestação de serviços urbanos de infraestrutura pelo mecanismo de mercado (concessões a agentes privados no curto ou longo prazo, empresas públicas de economia mista ou privatizações) (ver Figura 1). Já para Portugal, verificou-se o contrário: 61,97% dos municípios de grande porte preferem a estrutura de hierarquia (estrutura interna, empresas municipais ou serviços municipalizados) para prestar os serviços.

A Hipótese 2, por meio das Hipóteses operacionais 2a e 2b, previam a relação entre finanças públicas e externalização das atividades. Para o Brasil, no caso da análise da Hipótese 2a, foram utilizados os dados disponíveis no site do Tesouro Nacional (2021), por meio da capacidade de pagamento (CAPAG) dos municípios. Os índices utilizados variam entre A, B e C, em que A seria a melhor situação financeira e C, a pior, e dependem de três fatores: endividamento, poupança e liquidez. A hipótese relacionou internalização ou externalização (somatório das respostas onde estruturas de mercados e networks foram assinaladas) dos serviços com as notas A, B e C. Para testar a hipótese, utilizou-se o teste de qui-quadrado com nível de significância de 5%, onde os dados do Brasil permitiram concluir que as variáveis endividamento e estruturas de governança são dependentes para o Brasil.

Para o Brasil, 50,75% dos municípios que possuem conceito B ou C optam por externalizar os serviços, validando a Hipótese 2a no caso dos municípios deste país. No caso de Portugal, não foi verificado um índice similar ao CAPAG e, para avaliar a relação da opção de externalização ou internalização das atividades com o nível de endividamento dos municípios, foram considerados os dados fornecidos pelo Portal PORDATA (2021), relacionados à dívida total autárquica¹, com o limite de endividamento². A base de dados utilizada considera o ano de 2018; nesse caso, apenas um município apresentou dívida total superior ao limite de endividamento. Coincidentemente, esse município não enviou nenhum questionário para esta pesquisa. Diante desses dados, é possível constatar que os municípios portugueses de grande porte não apresentam endividamento excessivo e que os dados coletados, apontando uma preferência pelas opções de internalização (61,97%), corroboram para a validação da Hipótese 2a, também para o caso português.

A Hipótese 2b buscou avaliar se o gasto com funcionários interfere na estrutura de governança adotada para a prestação dos serviços. Nessa situação, para os municípios brasileiros, foram observados os limites impostos pela LRF. Os 48 municípios brasileiros de grande porte gastam, em média, 42,53% (desvio padrão = 5,68%) da receita corrente líquida (RCL) com o funcionalismo. O limite máximo para tais gastos é de 50% da RCL. Da amostra, apenas três municípios ultrapassaram esse valor, então, de modo geral, o nível de gastos está abaixo dos limites estabelecidos na LRF. Como, no caso do Brasil, as externalizações representaram 62,60% das respostas, não é possível afirmar que a hipótese é totalmente válida. Nessa circunstância, também deve ser considerado o fato de que os dados de gastos com pessoal foram coletados em 2021, enquanto as opções pelas formas de prestação de serviços no Brasil foram adotadas, de acordo com 84,42% das respostas, em outros mandatos, conforme apresentado na Figura 2. Portanto, a solicitação “confortável”, verificada atualmente em relação aos gastos com o funcionalismo, pode ser um reflexo de ações adotadas no passado.

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

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

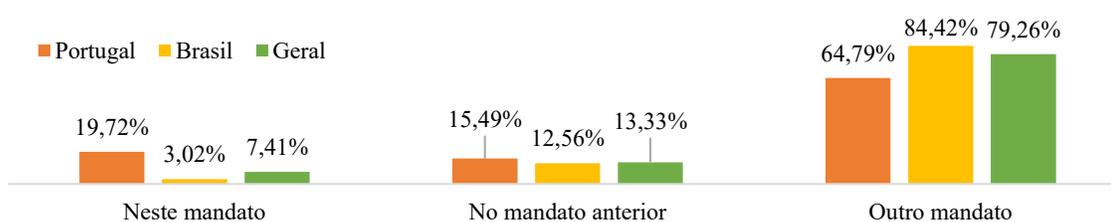


Figura 2. Quando a forma de prestação do serviço foi adotada?

Fonte: Autoria própria.

A Hipótese 3 tratava da relação entre os serviços urbanos de infraestrutura com os ciclos eleitorais, desta forma, foram relacionados dois grupos: época em que a forma de prestação foi adotada e se houve alteração ou não. Para testar a hipótese, utilizou-se o teste de qui-quadrado, com nível de significância de 5%, onde foi possível concluir que as variáveis são dependentes tanto para Portugal quanto para o Brasil. A hipótese se confirma quando se analisa em que época os serviços foram adotados, conforme apresentado na Figura 2. A maioria das respostas, tanto em Portugal (64,79%) quanto no Brasil (84,42%), demonstrou que a forma de prestação foi adotada em outros mandatos e, desses, 58,69% foram anteriores ao ano 2000.

A Tabela 1 revela que, em Portugal, a maior parcela das formas de prestação de serviços adotadas no atual mandato é a de estruturas de hierarquia, com 15,49% das respostas. No Brasil, provavelmente devido à maioria das respostas terem sido coletadas nos primeiros meses do mandato atual, houve poucas respostas com tal opção. Destaca-se que as opções por *networks*, representadas geralmente quando vários municípios se agrupam para prestar o serviço, não têm se mostrado uma tendência, pelo menos entre os municípios de grande porte, como uma opção adotada recentemente em Portugal e no Brasil, remetendo novamente ao fator de escala de mercado que esses municípios possuem.

Tabela 1 – Período de adoção da forma de prestação por mecanismo de governança

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

Fonte: Autoria própria.

A hipótese de que os ciclos eleitorais não se mostram como fatores influenciadores na adoção de determinada hipótese é reforçada pelo dado de que tanto em Portugal quanto no Brasil existe uma tendência de não intenção em alterar a forma de prestação atual, conforme Tabela 2. Ainda acordo com os dados da Tabela 2, embora seja uma parcela menor, quando demonstrada a intenção em alterar a forma de prestação, a maior taxa de respostas em Portugal (15,49%) indica alteração no mecanismo de hierarquia e, no Brasil (20,10%), no mecanismo de mercado. Hierarquia e mercado são os mecanismos mais adotados em Portugal e no Brasil, respectivamente.

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

Tabela 2 – Intenção de alterar a forma de prestação por mecanismo de governança

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

Fonte: Autoria própria.

A Hipótese 4 avaliou a estabilidade administrativa, tal como Rodrigues (2009), verificou se esse fator poderia influenciar na adoção dos mecanismos de governança e concluiu que uma elevada estabilidade administrativa, no caso de municípios portugueses, conduzia a uma diminuição do interesse em recorrer ao mecanismo de mercado.

Para testar a hipótese, também se utilizou o teste de qui-quadrado, com nível de significância de 5%. Para o teste, foram somadas as respostas obtidas nos mecanismos de mercado e *networks*, uma vez que ambas representam externalizações das atividades e apenas a hierarquia seria um mecanismo interno. O teste apresentou que não é possível concluir que as variáveis estabilidade administrativa e internalização/externalização dos serviços estão associadas. No entanto, os dados coletados quando classificados em uma escala de 1 a 5, onde 1 representa alta instabilidade e 5, alta estabilidade, tanto em Portugal (3,80) quanto no Brasil (3,66), indicam uma estabilidade alta dos cargos de direção dos serviços urbanos de infraestrutura. Assim, verifica-se uma situação oposta nos dois países: em Portugal, a maioria dos entrevistados avaliou que a estabilidade ocorre com opções de internalização dos serviços (43,67%), enquanto no Brasil (42,71%) isso ocorre com a externalização. Embora não seja possível afirmar com segurança estatística, os resultados para Portugal tendem a ser compatíveis com a Hipótese 4 e com o estudo de Rodrigues (2009). Já para o Brasil, verifica-se o contrário.

Por fim, a Hipótese 5 avaliou a relação entre cobrança e estrutura de governança para prestação do serviço. Para testar a hipótese, utilizou-se o teste de qui-quadrado, com nível de significância de 5%. O teste demonstrou que é possível afirmar que os resultados obtidos para o Brasil são estatisticamente significativos e que há correlação entre as variáveis. O mesmo não ocorre para os resultados obtidos em Portugal. Com a evidência estatística, os dados podem ser analisados com maior segurança. Do total de respostas obtidas para o Brasil, entre os serviços externalizados (opções de mercado ou *networks*), 55,56% deles são cobrados diretamente da população. Com relação às respostas apontadas como internalização (opções de hierarquia), 60% dos serviços não são cobrados. Com base nessa afirmação, é interessante ainda analisar os dados específicos para cada serviço.

Conforme apresentando no Quadro 2, ratifica-se a Hipótese 5 para o Brasil, pois pode ser verificado que serviços como abastecimento de água, coleta de resíduos sólidos, esgotamento sanitário, iluminação pública, tratamento de resíduos e transporte coletivo são passíveis de cobrança direta por meio de tarifas, utilizando-se de concessões de longo prazo (públicas ou privadas). Já para os serviços de manutenção de vias públicas e imóveis públicos, que possuem o mecanismo de mercado como o mais mencionado, não se opta pela cobrança direta. Justifica-se tal resultado porque esses serviços são contratados, em sua maioria, por agentes privados, por meio de contratos de curto prazo (terceirizações), ou seja, embora sejam externalizados, continuam sob responsabilidade do município.

Quadro 2. Relação do mecanismo mais adotado com a cobrança direta do serviço - Brasil

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

Fonte: Autoria própria.

6. Conclusões

Com base nos questionários coletados nos municípios de grande porte do Portugal e do Brasil, restou demonstrado que existe uma diferença primordial entre os dois países: enquanto, no primeiro, optam-se preferencialmente pelas estruturas de hierarquia para a prestação dos serviços estudados, conforme já identificado por Rodrigues (2009), no segundo existe a preferência por estruturas de mercado, seja por concessões de longo prazo ou por contratação de agentes privados no curto prazo (terceirizações).

Apesar da diferença entre as estruturas preponderantes nos dois países, as demais respostas dos questionários foram similares, as quais relevaram: i) pouca intenção em alterar as formas de prestação atuais; ii) baixa alteração das formas atuais de prestação dos serviços entre os ciclos eleitorais com adoção dessas formas majoritariamente em outros mandatos; e iii) alta estabilidade administrativa dos cargos de direção.

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

Os gastos com pessoal, no geral, encontram-se dentro dos limites impostos pela LRF nos municípios brasileiros. Essa característica pode estar relacionada à tomada de decisão no passado pelos governos municipais, no sentido de externalizar as atividades, como forma de conter o avanço desses gastos. Ainda, ressalta-se que a maioria das formas de prestação adotadas não foram implementadas recentemente.

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

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

Por fim, a estabilidade administrativa não se mostrou um fator a ser considerado na forma pela qual o serviço é prestado nos dois países e a cobrança direta de serviços se mostrou um fator determinante para externalizar as atividades no Brasil, mas não em Portugal

Referências

ANDREWS, R. et al. Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local

- Government Companies. **Public Administration Review**, 2019.
- BEL, G.; FAGEDA, X. What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatisation? **Local Government Studies**, v. 43, n. 4, p. 503–511, 4 jul. 2017.
- CAMPOS-ALBA, C. M. et al. Explanatory factors in the renewal of contracts for the privatisation of public services. **Journal of Strategic Contracting and Negotiation**, v. 3, n. 1, p. 3–19, 31 mar. 2017.
- DAGDEVIREN, H.; ROBERTSON, S. A. A critical assessment of transaction cost theory and governance of public services with special reference to water and sanitation. **Cambridge Journal of Economics**, v. 40, n. 6, p. 1707–1724, 1 nov. 2016.
- DIXIT, A. Some Lessons from Transaction-Cost Politics for Less-Developed Countries. **Economics and Politics**, v. 15, n. 2, p. 107–133, 2003.
- GENOSO, G. Princípio Da Continuidade Do Serviço Público. p. 148, 2011.
- HORN, M. J. **The Political Economy of Public Administration**. [s.l: s.n.].
- IBGE. **IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15771-evolucao-da-divisao-territorial-do-brasil.html?=&t=download>>. Acesso em: 26 out. 2019.
- ICMA. **2017 Alternative Service Delivery Survey – Summary of Survey Results**. Washington, DC: ICMA, 2017.
- INE. **Anuário Estatístico da Região Norte - 2018**. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P., 2018.
- JOHANSSON, T. A Critical Appraisal of the Current Use of Transaction Cost Explanations for Government Make-Or-Buy Choices: Towards a Contingent Theory and Forms of Tests. **Public Management Review**, v. 17, n. 5, p. 661–678, 28 maio 2015.
- LUCCA, P. V. **O papel dos custos de transação na prestação dos serviços urbanos de infraestrutura: um panorama dos municípios brasileiros e portugueses**. Curitiba, Brasil: Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2021.
- MAROVIC, I.; KNEZIC, S.; JAJAC, N. Decision support system to urban infrastructure maintenance management. **Organization, technology & management in construction: an international journal**, v. 1, n. 2, p. 72–79, 2009.
- NORTH, D. C. A Transaction Cost Theory of Politics. **Journal of Theoretical Politics**, v. 2, n. 4, p. 355–367, 29 out. 1990.
- PORDATA. **Municípios de Portugal - Dados Populacionais**. Disponível em: <<https://www.pordata.pt/Municipios/População+residente++média+anual-359>>. Acesso em: 1 out. 2019.
- RIBEIRO, S. A. **Os custos de transação na dinâmica da organização dos serviços municipais**. Portugal: Universidade do Minho, 2017.
- RODRIGUES, M. Â. V. Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal. p. 1–246, 2009.
- RODRIGUES, M. A. V.; TAVARES, A. F.; ARAÚJO, J. F. Municipal Service Delivery : The Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms. **Local Government Studies**, v. 38, n. October, p. 615–638, 2012.
- STAMM, C. São as cidades médias responsáveis pelo espalhamento espacial da riqueza nacional ? 1. **Redes, Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 2, p. 66–91, 2010.
- ZAFRA-GÓMEZ, J. L. et al. Financial and Political Factors Motivating the Privatisation of Municipal Water Services. **Local Government Studies**, v. 42, n. 2, p. 287–308, 3 mar. 2016.