

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Gestão e Administração Pública



A Utilização do Mecanismo de Privatização na Prestação do Serviço Público:

Dois Estudos de Caso Portugueses no Sector das Águas.

JÚRI DAS PROVAS:

PRESIDENTE: Doutor João Abreu de Faria Bilhim, Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa;

VOGAIS: Doutor José António Oliveira Rocha, Professor Catedrático da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho;

Doutora Carla Margarida Barroso Guapo da Costa, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.

Orientada por:
Professor Catedrático Doutor João Abreu de Faria Bilhim

Realizada por:
Hugo Marco Consciência Silvestre

Lisboa, 2004





*“What should you do when you don’t
know what to do?*

The answer: do many different things”.

Emanuel Steve Savas



Índice

Índice Gráficos.....	7
Índice Quadros.....	9
Agradecimentos	
I. Introdução.....	13
II. Abordagens teóricas ao estudo da privatização no Estado.....	19
1. Contextualização Histórica.....	19
2. O Serviço Público e o Estado.....	20
2.1. Conceptualização.....	21
2.2. Uma visão económica da intervenção do Estado	29
2.2.1. Os pressupostos teóricos da intervenção do Estado	
na economia.....	30
2.2.1.1. A promoção da eficiência.....	30
2.2.1.2. A promoção da equidade.....	33
2.2.2. Factores condicionantes da promoção da eficiência	
do Estado.....	35
2.2.2.1. A existência de bens públicos puros.....	35
2.2.2.1.1. O princípio da não rivalidade.....	38
2.2.2.1.2. O princípio da não exclusão.....	39
2.2.2.1.3. O princípio da não rejeição.....	40
2.2.2.2. As Externalidades.....	40
2.2.2.2.1. As Externalidades Positivas.....	41
2.2.2.2.2. As Externalidades Negativas.....	42
2.2.2.3. As Imperfeições de mercado.....	42
3. Modelos de análise económica.....	46
3.1. O Velho Institucionalismo Económico.....	47
3.2. A análise de Keynes.....	49
3.3. O Novo Institucionalismo Económico.....	50



3.3.1. A Teoria dos Custos de Transacção e a tomada de decisão...	54
3.3.1.1. A hipótese da Internalização ou Integração Vertical.....	58
3.3.1.1.1. Factores de ponderação na adopção da Internalização.....	61
3.3.1.1.1.1. A Especialização.....	61
3.3.1.1.1.2. O Grau de incerteza.....	63
3.3.1.1.1.3. O oportunismo.....	65
3.3.1.1.1.4. A racionalidade limitada.....	70
3.3.1.2. A hipótese da externalização.....	71
3.3.2. A Escola Managerial.....	77
3.3.2.1. O <i>New Public Management</i>	78
3.3.2.2. O <i>Reinventing Government</i>	79
3.3.2.2.1. A abordagem da Agência.....	84
3.3.2.2.2. A abordagem do Principal – agente.....	86
4. A Privatização do Serviço Público.....	89
4.1. O conceito de <i>Outsourcing</i>	90
4.1.1. <i>Outsourcing versus contracting-out</i>	90
4.1.2. <i>Franchise</i>	98
4.1.3. A concessão.....	99
4.1.4. A locação.....	102
4.2. Pressupostos do <i>Contracting-out</i> e da Concessão.....	104
4.2.1. O <i>Competitive tendering</i>	106
4.2.2. A Eficácia/ <i>Outputs</i>	109
4.3. A questão da Privatização do Serviço Público.....	113
4.3.1. Objectivos da utilização da Privatização.....	116
4.3.2. Mecanismos de Privatização.....	121
4.3.3. Problemáticas na utilização da Privatização.....	124
4.3.3.1. Problemáticas Económicas.....	126
4.3.3.2. Problemáticas de Emprego/Desemprego.....	131
4.3.3.3. Problemáticas na Administração Pública.....	136
4.3.3.4. Problemáticas de <i>Accountability</i>	139
4.3.3.5. Problemáticas Políticas.....	142



4.3.3.6. Outras problemáticas.....	143
4.3.4. Etapas do processo de contratação de serviços.....	146
III. Metodologia.....	151
1. Objectivos e problemática.....	151
2. Modelos de análise e procedimentos.....	152
3. Base Analítica para o estudo de casos.....	153
3.1. A tomada de decisão e o <i>Management Science</i>	153
3.2. Modelos simbólicos ou matemáticos e o <i>Single Price Model</i>	163
IV. O caso Português da privatização das águas.....	168
V. Estudo dos Casos.....	175
1. Os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra.....	175
2. As Águas de Cascais, SA.....	179
3. Resultados.....	186
VI. Discussão dos resultados.....	195
VII. Considerações Finais.....	205

Referências Bibliográficas



Índice de Gráficos

Gráfico n.º 1, Processo de Escolha dos Serviços Públicos.....	27
Gráfico n.º 2, Fronteira de Possibilidades de Utilidade.....	32
Gráfico n.º 3, Fronteira de Possibilidades de Utilidade Com e Sem o Poder de Coerção pelo Estado.....	34
Gráfico n.º 4, Custo Marginal de Congestionamento e Número de Consumidores.....	39
Gráfico n.º 5, <i>Outsourcing</i> no Sector Público Administrativo.....	94
Gráfico n.º 6, <i>Outsourcing</i> no Sector Privado.....	97
Gráfico n.º 7, A Relação entre <i>Inputs</i> e <i>Outputs</i> com a Posição Económica, Eficiência e Eficácia dos Programas Governamentais.....	105
Gráfico n.º 8, Saldos das Contas do Sector Público Administrativo, em % do Produto Interno Bruto.....	119
Gráfico n.º 9, Consequências Económicas do Aumento no Consumo Público.....	128
Gráfico n.º 10, Impacto das Opções políticas no Saldo Orçamental.....	130
Gráfico n.º 11, Acção do Estado Português.....	136
Gráfico n.º 12, As Autarquias do Futuro.....	138
Gráfico n.º 13, Árvore de Decisão de <i>Outsourcing</i>	148
Gráfico n.º 14, A Tomada de Decisão.....	154
Gráfico n.º 15, O Processamento de Dados.....	155
Gráfico n.º 16, O Ciclo da Gestão.....	156
Gráfico n.º 17, A Relevância da Função Controlo.....	157
Gráfico n.º 18, Níveis do Planeamento Organizacional.....	158
Gráfico n.º 19, Modelos Físicos e Simbólicos.....	161
Gráfico n.º 20, Tipos de Modelos de Carácter Matemático.....	161
Gráfico n.º 21, Estrutura Contratual da Organização.....	181
Gráfico n.º 22, Total de Investimentos por Cliente, em Euros.....	186
Gráfico n.º 23, Custos Operacionais por Cliente, em Euros.....	187



Gráfico n.º 24, Custos Não Operacionais por Cliente, em Euros.....	188
Gráfico n.º 25, Custos Totais com Colaboradores por Cliente, em Euros.....	189
Gráfico n.º 26, Recursos Materiais por Cliente, em Euros.....	190
Gráfico. n.º 27, Evolução do Resultado Líquido.....	191
Gráfico n.º 28, Evolução do Índice de Eficiência Relativa.....	193
Gráfico n.º 29, Componentes do Processo de Modernização Global da Administração Pública.....	200
Gráfico n.º 30, <i>Equity – Efficiency Trade – Off</i>	203



Índice Quadros

Quadro n.º 1, Mercado <i>versus</i> Governo: Fontes de Apoio e Oposição.....	74
Quadro n.º 2, Falhas do Mercado e Não Mercado.....	75
Quadro n.º 3, Princípios Fundamentais da NPR.....	80
Quadro n.º 4, Arranjos Possíveis na Prestação de Serviços Públicos.....	114
Quadro n.º 5, Equação do Saldo Orçamental.....	129
Quadro n.º 6, Características de Controlo e Sistema de <i>Accountability</i> , Tradicional e do <i>New Public Management</i>	141
Quadro n.º 7, Etapas do Processo de Contratação de Serviços.....	146
Quadro n.º 8, Características das Decisões.....	159
Quadro n.º 9, Tipos de Decisão e Métodos de Apoio.....	159
Quadro n.º 10, Valor total do Volume de Negócios, em Euros.....	190
Quadro n.º 11, Resultado Líquido do Exercício, em Euros.....	192
Quadro n.º 12, Índice de Eficiência Relativa.....	192



AGRADECIMENTOS

Este trabalho compreende uma investigação por nós efectuada para obtenção do grau de mestre na área da Gestão e Administração Pública do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.

Um trabalho desta índole não é, nem nunca poderá ser, resultado do esforço de uma individualidade, daí que muitos foram aqueles que ajudaram na labuta do presente ensaio.

Gostaríamos, em primeiro lugar, de agradecer ao Presidente do Conselho Directivo do ISCSP/UTL, Professor Catedrático Doutor Óscar Soares Barata, por todo o amparo cedido para o cumprimento desta dissertação.

Gostaríamos de agradecer, igualmente, o capital apoio do Professor Catedrático Doutor João Abreu de Faria Bilhim do ISCSP/UTL, orientador desta dissertação de mestrado. Ao Professor João Bilhim agradecemos o encaminhamento, orientação, motivação e tempo (que é um recurso, logo é limitado e precioso) com que nos abonou.

Ao Professor Associado Doutor João de Quinhones Levy, docente do ISEG/UTL, agradecemos a preciosa colaboração com a sua visão científica e de mercado.

Ao Professor Luís Landerset Cardoso, docente do ISCSP/UTL, agradecemos a preocupação, a visão e a explicação do negócio das águas.

Ao Dr. Élder Fernandes, docente do ISCSP/UTL devemos um distinto reconhecimento porquanto o seu apoio foi determinante na conciliação entre a profissão e a vida académica.

Ao Eng.º Cal Vasquez, também docente do ISCSP/UTL, queremos manifestar a profunda gratidão pela assistência no que concerne à parte prática deste estudo.

Igualmente relevantes foram os contributos do Sr. Acácio de Almeida Santos, Secretário do ISCSP/UTL, Sr. Rodolfo António dos Reis de Almeida, Chefe da Secção de Pessoal do ISCSP/UTL e Sr.ª D.ª Maria da Conceição Milhinhos Silva Santos, Chefe da Secção Pedagógica do ISCSP/UTL, aos quais muito agradecemos pelo auxílio que nos deram.



Queremos manifestar, ainda, os nossos agradecimentos à Dr.^a Margarida Biléu, dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra e ao Eng.^o Masseneiro Vieira das Águas de Cascais, SA., sem os quais jamais teríamos efectuado os estudos de casos que compõem esta dissertação.

Aos nossos verdadeiros amigos que desde sempre nos apoiaram.

O nosso profundo agradecimento à Mestre Maria João Cunha, docente do ISCSP/UTL, por tudo.

Por último, mas sem qualquer tipo de controvérsia, queremos distinguir aqueles que mais contribuíram, directa e indirectamente, para a conclusão desta etapa da nossa vida profissional e pessoal. Por mais que escrevamos e actuemos, em tempo algum lhes poderemos retribuir: ao nosso irmão, Tiago Marino Consciência Silvestre, agradecemos todo o encosto dos últimos.... 28 anos; aos nossos pais, António Pinheiro Silvestre e Maria Teresa Soares Consciência Silvestre, porque foram, são e serão sempre o nosso refúgio no acolhimento e a nossa força de vida.



“The market versus government issue also typically divides the business and financial communities (promarket) from the media and academic communities (progovernment)”.

Wolf Jr.



I. Introdução

Escolhemos como tema para a nossa dissertação de mestrado em Gestão e Administração Pública o Serviço Público e a sua privatização. A prestação do serviço público faz parte da missão do Estado e tem o intuito de satisfazer as necessidades colectivas individualmente sentidas. Uma das questões mais pertinentes na actualidade, tanto no contexto internacional e europeu, como ao nível nacional é a forma que esta prestação do serviço público deverá revestir, a qual deverá ser a mais eficiente possível. Coloca-se, desde logo, uma questão a ser considerada por qualquer Estado, que se prende com a decisão de como melhor prestar esses serviços. Sendo esta uma decisão de Administração Pública tem, por inerência, um carácter político e também económico-social – é, no fundo, uma decisão sempre dependente da conjuntura político-económica de cada momento, em cada nação.

Existem várias hipóteses de decisão, mas podemos apontar duas basilares, a partir das quais outras se detalham e especificam: internalização ou externalização. Enquanto a primeira se traduz numa opção pela produção interna do Estado, centralizando todos os recursos ou *inputs* necessários para a mesma, a segunda implica uma atitude de transferência da produção para outras entidades – é a opção pela privatização. Ora a questão de saber como se pode incrementar a eficiência na Administração Pública a partir da escolha de uma destas formas de produção é, precisamente, uma das principais problemáticas em análise pelos estudiosos destas matérias e pelos próprios gestores públicos. Pensamos, então, que a nossa dissertação se insere numa das áreas de análise centrais para a Gestão e Administração Pública, justificando a sua pertinência e actualidade num mestrado.

A problemática da escolha da internalização ou da externalização da produção coloca-se a nível internacional às Administrações Públicas. Outra questão directamente associada será como proceder em cada caso para atingir o objectivo da melhor gestão dos recursos, através da maximização da eficiência. Não nos esqueçamos, porém, da missão do Estado. Nas sociedades modernas e democráticas, o Estado intervém na economia porque está incumbido e legitimado, mediante o sufrágio universal e livre,



para satisfazer as necessidades colectivas individualmente sentidas, porque só assim faz sentido a sua existência.

A solução da adopção da privatização implementou-se mais recente e rapidamente na Europa – nomeadamente na Grã-Bretanha, logo nos finais da década de 1970, e nos países nórdicos – e nos Estados Unidos da América. Esta implementação traduz uma estratégia para reduzir o peso do Estado na economia, diminuir os custos da acção estatal e aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos – mais uma vez, colocam-se problemáticas políticas e económicas.

Na Europa e nos EUA houve então uma tendência para a privatização dos serviços públicos que se manifestou desde as décadas de 1970/1980. No entanto, não podemos deixar de notar que na Grã-Bretanha se tem assistido, nos últimos anos, a um recuo na utilização do mecanismo de privatização. Esta observação remete-nos para a necessidade de perceber se a privatização é, afinal, a melhor solução para aumentar a eficiência ou se outros critérios que não o último – eficiência – poderão influenciar esta viragem. Limitamo-nos, neste estudo exploratório, a analisar a primeira questão.

Ao observarmos o posicionamento português, verificamos que estamos perante um crescendo do número de casos de privatização, embora esta ainda não esteja generalizada a todos os sectores de prestação de serviço público. Até 1986, o modo de prestação do serviço público mais utilizado foi a internalização, mas após a entrada na então designada por Comunidade Económica Europeia tem sido mais frequentemente utilizada a externalização, relacionada com o conceito de privatização. As reformas executadas a partir de 1986 permitiram a adopção de métodos e técnicas privadas, com a influência teórica de que a gestão privada é mais eficiente e eficaz que a gestão/administração pública. É neste cenário actual, em que o poder político vigente parece optar por uma estratégia de privatização, que importa estudar aprofundadamente esta questão.

A nossa análise está, por isso, desenvolvida a partir da formulação de uma pergunta: será a privatização um mecanismo adequado para o Estado cumprir a sua missão da forma mais eficiente?

Com o intuito de responder a esta questão analisamos o conceito de eficiência, que se relaciona com o conceito de *input*. Pretendemos estudar concretamente a utilização dos recursos por parte das organizações produtoras de bens ou prestadoras de serviços em situações opostas de externalização *versus* internalização. O objectivo será,



portanto, saber qual a melhor solução, sem no entanto perder de vista a missão do Estado, já enunciada. Propomos unicamente a análise do conceito de eficiência por dois motivos: em primeiro lugar porque o Estado, quando intervém na economia, tem como pressuposto teórico a promoção da eficiência; em segundo lugar, porque um dos objectivos da utilização da privatização é reduzir os custos da acção do Estado. Os custos estão associados aos *inputs*, que por sua vez se encontram associados ao conceito de eficiência. Outro problema seria a avaliação da eficácia, relacionada com o conceito de *output*, da qual não nos iremos aqui ocupar, na medida em que a produção de bens e a prestação dos serviços públicos estão, teoricamente, garantidas.

Para além destas questões de eficiência e eficácia na produção e/ou prestação de um bem e/ou serviço público, surge ainda a da qualidade dos mesmos, relacionada com os impactos na população – os *outcomes*. Partimos então da análise da privatização como forma de promover, ou não, o aumento da eficiência no sector do Estado e na prestação do serviço público. A privatização poderá ser realizada por diferentes formas¹: transferência, através da qual o Governo mantém o controlo da produção e a obrigação da prestação de serviços; desinvestimento, o governo vende ou cede a produção ou prestação de um bem e/ou serviço a privados; substituição, onde não é necessária uma acção de transferência ou desinvestimento pelo Governo para que os privados se encarreguem da produção e/ou prestação de bens e/ou serviços.

Existem vários mecanismos para obter cada uma destas formas. A transferência, enquanto forma mais utilizada poderá, segundo Savas², ser realizada por: *Contracting-out*; *Franchising*, o qual se divide em concessão ou em locação; *Grant*; *Voucher*; *Mandate*. Para o nosso estudo analisamos em detalhe os mecanismos mais utilizados pelo Estado, de acordo com os estudos realizados por autores como Savas ou Walsh: o *contracting-out* e a concessão.

Assim, para alcançarmos o objectivo proposto neste nosso estudo exploratório – saber se a privatização será a forma mais eficiente de prestar serviço público, tendo em conta o definido como missão do Estado – fazemos uma análise comparativa de duas situações. Propomo-nos analisar dois casos concretos de prestação de um serviço público como o fornecimento de água. Um dos casos servirá como controlo,

¹ SAVAS, Emanuel Steve – A, *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers, 2000

² SAVAS, ob. cit., pág. 127



funcionando ainda numa situação de internalização e o outro será o estudo de uma entidade recentemente privatizada, através da forma de concessão.

Iniciamos então a nossa dissertação com a apresentação do estado da arte da administração pública considerando desde as abordagens mais clássicas até às mais recentes, as quais analisam os conceitos económicos e as suas utilizações no funcionamento do serviço público. Investigamos as contribuições dos principais teóricos, que nos permitem uma adequação dos conceitos à nossa realidade para a prossecução deste estudo empírico. Em primeiro lugar, considerámos importante elaborar uma contextualização histórica das principais abordagens. Estudamos depois o que se entende por Serviço Público – na sua concepção económica – e os pressupostos teóricos da intervenção do Estado na economia, bem como os factores condicionantes da promoção da eficiência no Estado, que se prendem com a existência de bens públicos puros, de externalidades e de imperfeições de mercado.

De seguida partimos para a análise das abordagens de prestação do serviço público do ponto de vista teórico. Na análise económica moderna surge como pioneiro Smith, integrado no que é hoje designado por Velho Institucionalismo Económico e, em termos de abordagens económicas, não poderíamos deixar de referir a análise de Keynes, que se opôs à análise clássica, preconizando a figura de um Estado interventor.

A abordagem às organizações do Velho Institucionalismo Económico encontra defensores nos nossos dias, mas contrapõe-se ao Novo Institucionalismo Económico. Esta é uma abordagem mais recente (1937) e é representada por nomes como Coase e Williamson. Fundamentalmente teórica, assenta em conceitos económicos, nomeadamente em custos de transacção. Daqui origina-se a Teoria dos Custos de Transacção, que defende a adopção da produção interna ou internalização no caso em que seja menos dispendiosa a produção dentro da organização, e da externalização ou utilização do mercado no caso em que os custos da produção interna sejam superiores à utilização do mecanismo de mercado.

Já nas décadas de 1970/1980 surge a Escola Managerial, influenciada pelo pensamento desenvolvido na abordagem do Novo Institucionalismo Económico. Esta Escola atenta aos conceitos de internalização e externalização e, de acordo com estes, subdivide-se em duas correntes, de cariz prático: o *Reinventing Government* e o *New Public Management*.

Estudamos estas abordagens clássicas e recentes e posteriores correntes. Em cada uma discutimos os principais conceitos que serviram de base à nossa análise e à



construção do nosso estudo empírico para a prossecução do objectivo inicialmente proposto. Percebemos que a questão, central para o nosso estudo, da internalização ou externalização tem sido descontínua no tempo, no sentido em que ora se opta por uma, ora por outra, dependendo de vários factores, tanto políticos como económico-sociais, que afectam as abordagens científicas.

Num terceiro capítulo analisamos concretamente a questão da privatização, fulcral no nosso trabalho. Discutimos os principais conceitos relacionados com este ponto, como o de *outsourcing*, *contracting-out* e concessão. Procuramos ainda compreender os mecanismos da privatização, os objectivos da sua utilização e as principais problemáticas que a circundam.

Partindo desta contextualização teórica, passamos, numa terceira parte, para a apresentação da metodologia utilizada no estudo dos casos considerados. Numa quarta parte, discutimos os resultados obtidos ao nível da eficiência em cada situação, numa análise comparativa que compreende um período de observação de três anos, de 2000 a 2003, a partir dos principais indicadores relativos aos *inputs*.

Por último, tecemos as nossas considerações finais, com base na discussão de conceitos e no estudo dos casos, de forma a podermos responder à nossa questão inicial.

Esperamos poder contribuir para a compreensão do fenómeno da privatização na prestação do serviço público através da análise de casos práticos nacionais, numa problemática que, conforme referimos, está em pleno desenvolvimento.



“Developing new institutions is a powerful way of changing the way that the public service will operate.”

Walsh



II. Abordagens Teóricas ao estudo da Privatização no Estado

Antes de entrarmos na análise das abordagens teóricas propriamente ditas, importa esboçarmos uma breve contextualização histórica que nos permita uma compreensão adequada do desenvolvimento das teorias e das preocupações vigentes à época de cada autor.

1. Contextualização Histórica

É importante salientar que no século XVIII a interferência do Estado na economia não era desejável porque afectava o livre jogo da oferta e da procura. Nesta altura, o Estado não intervinha na economia, uma vez que falamos do período do Estado Liberal, especialmente na Grã-Bretanha, onde ocorreu a primeira Revolução Industrial. Esta não intervenção dá-se em concomitância com o início do capitalismo, associado às ideias liberais. O Liberalismo advogava a liberdade de iniciativa e de concorrência, sendo defendido por nomes como Smith, Ricardo e Say.

No entanto, com o aparecimento de formas de mercado contrárias à livre concorrência, como por exemplo os monopólios e os oligopólios, as regras de mercado baseadas na oferta e na procura tornaram-se insuficientes para garantir o equilíbrio nos mercados. Esta inexistência de uma situação de concorrência perfeita veio a pôr a causa os princípios do Estado Liberal, bem como a não intervenção estatal na economia.

Embora o Estado Liberal tenha sobrevivido até ao início do século XX em todos os sistemas económicos europeus e norte-americano, com a crise de 1929 entendeu-se que uma economia não era capaz de se auto-regular. É nesta altura que o Estado é obrigado a intervir para prevenir que ocorressem outras crises económicas, surgindo o Estado Intervencionista. O Estado torna-se num agente directamente interventor na economia, designadamente em áreas como a do emprego, do rendimento e do investimento, como defendia Keynes – que adiante analisaremos – e que veio dar origem à moderna Administração Pública.

Sobretudo a partir de 1989, com a queda do Muro de Berlim e a crescente globalização económica, foi novamente posta em causa a intervenção do Estado na



economia. Assiste-se a um movimento que defende a redução desta intervenção, designado por Escola Managerial. Este movimento desenvolve uma estratégia para reduzir o peso do Estado na economia, diminuir os custos da acção estatal e aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos.

Actualmente, e no seguimento desta polémica, a grande questão é saber qual a melhor solução: se internalizar ou externalizar, aumentando ou diminuindo a intervenção do Estado na economia.

É fundamental percebermos que a questão da internalização ou externalização vai alternando ciclicamente com estas diferentes perspectivas do papel do Estado: se mais interventor, mais se utiliza a internalização; por outro lado, se mais liberal, mais será preconizada uma externalização, que se pode traduzir – e isto volta a situar-nos no núcleo do nosso estudo – na utilização da privatização como forma de reduzir esta acção estatal.

Analisamos de seguida as questões teóricas relacionadas com a conceptualização do serviço público, para depois desenvolvermos as várias abordagens teóricas que se desenvolveram a partir das evoluções históricas acima descritas.

2. O Serviço Público e o Estado

O serviço público pode ser prestado pelo Estado por diversas formas, o que está dependente da conjuntura político-económica de cada momento, em cada nação.

Nas sociedades modernas e democráticas, o Estado intervém na economia porque está incumbido e legitimado, mediante o sufrágio universal e livre, para satisfazer as necessidades colectivas individualmente sentidas, porque só assim faz sentido a sua existência. A prestação do serviço público faz assim parte da missão do Estado, com o intuito de satisfazer as necessidades colectivas, individualmente sentidas.

Em primeiro lugar, estudamos o conceito de serviço público na sua concepção económica e, em segundo lugar, analisamos detalhadamente quais os pressupostos teóricos da intervenção do Estado na economia e os factores condicionantes da promoção da sua eficiência.



2.1. Conceptualização

Existe actualmente uma controvérsia sobre a prestação de serviços pela Administração Pública. A discussão envolve não a produção do bem ou a prestação do serviço como resultados ou *outputs*, mas os recursos necessários para a sua produção ou prestação, ou seja, os *inputs*. É necessário agora perceber quais os bens e serviços a serem produzidos e prestados pela Administração Pública e qual o mecanismo de decisão utilizado para este fim, a partir de princípios basilares que se pautam, em primeiro lugar, pela “prosecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos pelos cidadãos”³; em segundo lugar pela subordinação dos Órgãos e Agentes administrativos “à Constituição e à Lei (*devendo actuar*), no exercício das suas funções, com o respeito pelos princípios da igualdade, de proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé”⁴.

A questão que desde já se levanta é saber quais os serviços de interesse público, e se estes só podem ser prestados pela Administração Pública.

Bilhim⁵ reconhece que o conceito de serviço público tem um duplo sentido, porquanto: 1) determina a missão de prestação do serviço por parte do Estado; 2) há uma associação com a organização pública, quase sempre motivada pela titularidade administrativa que lhe é inerente. Contudo, actualmente o facto da prestação do serviço ou produção do bem público ser realizada por um organismo público já não é linear, porque há um “abandono da (...) ligação entre serviço público e titularidade administrativa. É, muitas vezes, a fuga para o Direito Privado”⁶. Stiglitz e Bilhim partilham esta ideia porque muitas das vezes se constata que existe uma junção entre provisão e produção de bens e/ou serviços públicos. Essa junção não é obrigatória, daí que os governos possam contratar organizações privadas para produzir bens ou prestar serviços públicos⁷.

³ N.º 1, do Art.º 266º da Constituição da República Portuguesa de acordo com a 4.ª Revisão/ 1997. Lisboa: *Quid Júris?*, pág. 192

⁴ N.º 2 do Art.º 266º da Constituição da República Portuguesa de acordo com a 4.ª Revisão/ 1997. ob. cit., pág. 192

⁵ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – A, *Questões Actuais de Gestão de Recursos Humanos*. Lisboa: ISCSPP, 2002, pág. 173

⁶ BILHIM, João Abreu de Faria – C, *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta, pág. 79

⁷ Vide STIGLITZ, J., *Economy of the Public Sector – 2nd Edition*. New York: WW Norton & Company, Inc., 1998, pág. 192



Assim, será importante delimitar desde já o conceito de Serviço Público – na sua concepção económica – e compreender os seus fundamentos.

Segundo Marcello Caetano “o serviço público é o modo de actuar da autoridade pública a fim de facultar, por modo regular e contínuo, a quanto deles careçam, os meios idóneos para satisfação de uma necessidade colectiva individualmente sentida”⁸.

Na opinião de Bilhim, “o Serviço Público visa a satisfação de necessidades colectivas individualmente sentidas, através do fornecimento de bens ou serviços abaixo do seu preço”⁹. O autor analisa o Modelo Europeu de Serviço Público que se fundamenta “em regras de solidariedade e de igualdade de tratamento e concretização de direitos sociais dos cidadãos. Assim, o Serviço Público localiza-se na encruzilhada do funcionamento do mercado, com a realização de finalidades de solidariedade, coesão e equidade”¹⁰. A problemática advém da passagem de um Estado com a missão de produzir bens e prestar serviços para um Estado com a missão de regular.

Para Pinto¹¹, a noção de serviço público funda-se nas actividades que a Administração Pública exerce com o intuito de suprir as necessidades, quer individuais, quer colectivas, dos cidadãos e que são emergentes da vida comunitária. A prestação de alguns serviços só é possível pela acção do poder político, pois só este detém certos mecanismos de controlo e regulação.

No entender de Pinto, “Serviço Público é uma actividade prestada pela Administração que se vale do seu regime próprio de direito administrativo, com vistas ao atingimento de uma necessidade colectiva que pode ser fruída *uti singuli* ou *uti universi* pelos administrados”¹². O autor acrescenta que os serviços públicos, mesmo que prestados por organizações privadas através de concessão, entre outras formas de privatização, não perdem o seu carácter público.

Se compararmos o conceito de serviço público proposto por Pinto com o escrito de Bilhim, notamos uma diferença fundamental. Pinto refere que alguns serviços só podem, por inerência, ser prestados pelo poder político, mas nunca revela o motivo de tal inerência. Apenas refere que estes serviços são necessidades que surgem da vida em sociedade e isso não se nos afigura suficiente. Bilhim introduz o elemento fundamental que motiva a produção de bens e/ou prestação de serviços públicos, isto é, o baixo preço

⁸ CAETANO, Marcello, Manual de Direito Administrativo – Vol. II. Lisboa: , pág. 1068

⁹ BILHIM, João Abreu de Faria – C, ob. cit., pág. 80

¹⁰ BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit., pág. 173

¹¹ Vide PINTO, António, www.foreense.net/serv1.doc, 2002/10/28, pág. 1

¹² *Idem*, pág. 1



dos mesmos – só assim as populações podem usufruir de bens e serviços que de outro modo estariam acima das suas possibilidades, devido às suas precárias condições económicas e financeiras.

Em face do exposto, adoptamos no nosso estudo o seguinte conceito económico de serviço público: visa a satisfação de necessidades colectivas, individualmente sentidas, através do fornecimento de bens e/ou serviços distribuídos gratuitamente, isto é, sem cobrança de um preço directo, a preço inferior ao custo ou a preço superior ao custo, mas abaixo do que é praticado no mercado.

Dissertemos o conceito: o serviço público visa colmatar as necessidades colectivas, individualmente sentidas, da sociedade que o promove. As necessidades colectivas são inerentes ao ser humano, que é um animal gregário, mas só são colectivas pela soma das consciências, neste caso necessidades, individuais. Estamos convictos que falar no colectivo sem referir o indivíduo não é possível. Baseados nesta convicção, entendemos que não existem bens que servem unicamente para satisfazer necessidades colectivas e outros bens que satisfazem, exclusivamente, necessidades individuais. Socorrer-nos-emos do exemplo da investigação que decorre para descobrir o antídoto que trave o cancro. É certo que este serviço vai beneficiar a população portuguesa e mundial, quando se revelar tamanha descoberta. Serve, pois, os interesses colectivos, porque a todas as comunidades, como soma das consciências individuais, interessa que se acabe com este flagelo. E a investigação que decorre não serve os interesses individuais? Quem sofre com as células degenerativas? Por certo que não será a população portuguesa ou mundial no seu todo. Só os indivíduos que estão doentes irão recorrer aos avanços que o serviço de investigação consiga realizar. Os interesses individuais vão ser satisfeitos através deste serviço que se diz colectivo.

Em conclusão, no que concerne a este ponto em particular, é correcto encarar o serviço público como um mecanismo capaz de suprir necessidades colectivas, individualmente sentidas.

Continuando, pensamos que o Estado deve intervir na economia para possibilitar o acesso a muitos bens e/ou serviços fundamentais que são economicamente inacessíveis para muitos dos cidadãos, devido ao rendimento reduzido que auferem. O elemento económico é novamente determinante. O Estado, na continuação da sua missão de prestação de serviços públicos, que é ir ao encontro dos desejos insatisfeitos dos indivíduos, deve fornecer bens e/ou serviços que sejam:



- distribuídos gratuitamente, isto é, sem cobrança de um preço directo. O serviço público de televisão é disto exemplo;
- a preço inferior ao custo, designados bens de mérito. Os bens de mérito não são gratuitos porque o seu custo marginal não é igual a zero. A educação é um bem de mérito porque os alunos, por exemplo do ensino superior, pagam as suas propinas;
- a preço superior ao custo de produção mas abaixo do que é, ou seria, praticado no mercado. Os serviços municipalizados de água e saneamento, alvo da nossa análise prática, inserem-se neste caso.

Para Pinto, o serviço público possui cinco características¹³, a saber:

- continuidade, porque não é susceptível de ser interrompido;
- regularidade, uma vez que obedece a normas estipuladas na lei;
- uniformidade e igualdade, ao exigir um padrão uniforme de prestação e equidade para com os administrados;
- generalidade, visto que todos têm o direito de usufruir do bem e/ou serviço;
- obrigatoriedade, por parte dos eleitos na prestação dos mesmos.

Concordamos com Pinto no que respeita às características do serviço público, senão vejamos: as normas e regras a que tem que obedecer estão previstas na Lei; em termos de responsabilidade, esta pertence ao poder político, porquanto está obrigado a fazê-lo por Lei; a prestação é ininterrupta, já que não pode haver pausas para os cidadãos interessados; a igualdade de acesso ao serviço público é um direito de todos e, por último, todos os indivíduos têm o direito de usufruto desses bens.

No que respeita à classificação dos serviços prestados pelo Estado, o autor em análise utiliza o critério de imprescindível e prescindível, que varia consoante os princípios ideológicos do partido que se encontra no governo, resultando na seguinte distinção:

- “Serviços Públicos Próprios – São considerados imprescindíveis, motivo pelo qual devem ser prestados diretamente pelo Estado de vez que são indelegáveis. (Não objectivam lucro);

¹³ Vide PINTO, António, ob. cit., pág. 3



- Serviços de Utilidade Pública – São aqueles atinentes às actividades comerciais e industriais do Estado, como o transporte (...). Ao contrário dos Serviços Próprios, os de utilidade pública admitem a transferência a terceiros”¹⁴.

Concordamos com a distinção segundo o critério de serviços imprescindíveis e prescindíveis. Este critério pode variar consoante os valores ideológicos dos partidos no poder – se para o partido A a prestação de determinado serviço é imprescindível, para o partido B a prestação desse mesmo serviço poderá ser prescindível.

Pensamos, no entanto, que a nomenclatura não será a mais adequada, uma vez que os serviços públicos próprios são também serviços de utilidade pública, ao ajudarem na satisfação das necessidades colectivas individualmente sentidas.

No nosso estudo consideramos dois tipos de serviços públicos: 1) os indelegáveis, já que existem alguns serviços que só o Estado pode prestar, garantindo, igualmente, a sua plena execução – alguns desses serviços encontram-se adentro da estratégia económica ou social nacional e como exemplo podemos apontar a defesa nacional; 2) os delegáveis, que são aqueles bens e/ou serviços que o Governo pode transferir a terceiros sem confrontar os princípios basilares da vida comunitária – a construção de estradas é um destes exemplos.

Este é um critério para a classificação dos serviços prestados pelo Estado de carácter marcadamente político, o que se pode constatar aquando da escolha realizada pelo partido que forma o governo para a prossecução da missão do Estado, traduzida na prossecução do interesse público, que, recordamos, é ir ao encontro dos desejos insatisfeitos dos indivíduos. Carvalho refere que a função da Administração Pública é baseada na «prossecução do interesse público» que se vai revelar aquando da escolha dos serviços a serem prestados. “Simples, não é?... Simples, mas é aqui que começam os problemas: definir o interesse colectivo é uma tarefa que de simples tem pouco. Tem sido impossível criar um modelo que forneça a fórmula mágica para a tomada de decisão que satisfaça todos os membros da sociedade”¹⁵.

Seguindo na mesma linha em relação às dificuldades que o conceito de «interesse público» apresenta, Ribeiro alude à decisão política como a única maneira de

¹⁴ PINTO, António, ob. cit., pág. 1

¹⁵ CARVALHO, Elisabete Reis de, “*Dificuldades de Avaliação da Performance na Administração Pública*” in AAVV, *Gestão por Objectivos na Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998, pág. 61



escolher as necessidades colectivas que irão ser satisfeitas pelo Estado. Mas essa escolha irá obedecer “a critérios variáveis de época para época, consoante a força relativa dos grupos e classes sociais; e que, por isso mesmo, é uma decisão que pode responder à vontade de muitos ou só de alguns”¹⁶.

O elemento político condiciona assim grandemente o tipo de serviços que devem ser prestados pela Administração Pública, através das ordens emanadas dos órgãos eleitos. Somos da opinião de que existem certos serviços, cujo lucro é reduzido ou nulo, que só o Estado pode fornecer porque o sector privado não quer ou não pode prestá-los por imperativos legais ou por falta de capacidade económico – financeira. Alguns desses serviços são a administração da justiça, a promoção da defesa nacional e a manutenção da ordem pública, que se baseiam nos princípios de equidade, justiça, igualdade e cultura de cada povo. Só uma organização como a Administração Pública promove estes princípios, através das linhas orientadoras que lhes são transmitidas pelos órgãos livremente eleitos por todos os cidadãos, como o Governo e a Assembleia da República.

Mas o processo de escolha dos serviços públicos através da decisão política é problemático pelas questões que levanta, e incapaz de satisfazer a totalidade da população. As decisões políticas e de interesse público variam com a cultura e com os interesses dos indivíduos, com a época de decisão, com as pretensões dos grupos de interesses ou de pressões, com os acontecimentos sociais e económicos, entre outros. O que acabámos de referir poder-se-á visualizar no Gráfico n.º 1, Processo de Escolha dos Serviços Públicos, onde percebemos o mecanismo de eleição dos órgãos políticos, bem como as pressões a que estão os órgãos sujeitos, depois de eleitos.

Analisemos o seguinte exemplo¹⁷ da revelação de preferências através da votação. Suponhamos que existem três níveis de despesa pública, como A) a educação; B) a saúde e C) a segurança. Existem, igualmente, três indivíduos cujas preferências, entre os três níveis de despesa expostos, são:

- 1) A, B, C;
- 2) B, C, A;
- 3) C, A, B.

Daí resulta que as preferências para os indivíduos:

- 1) $A > B > C$,

¹⁶ RIBEIRO, José, *Lições de Finanças Públicas – 5.ª Edição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995, pág. 28

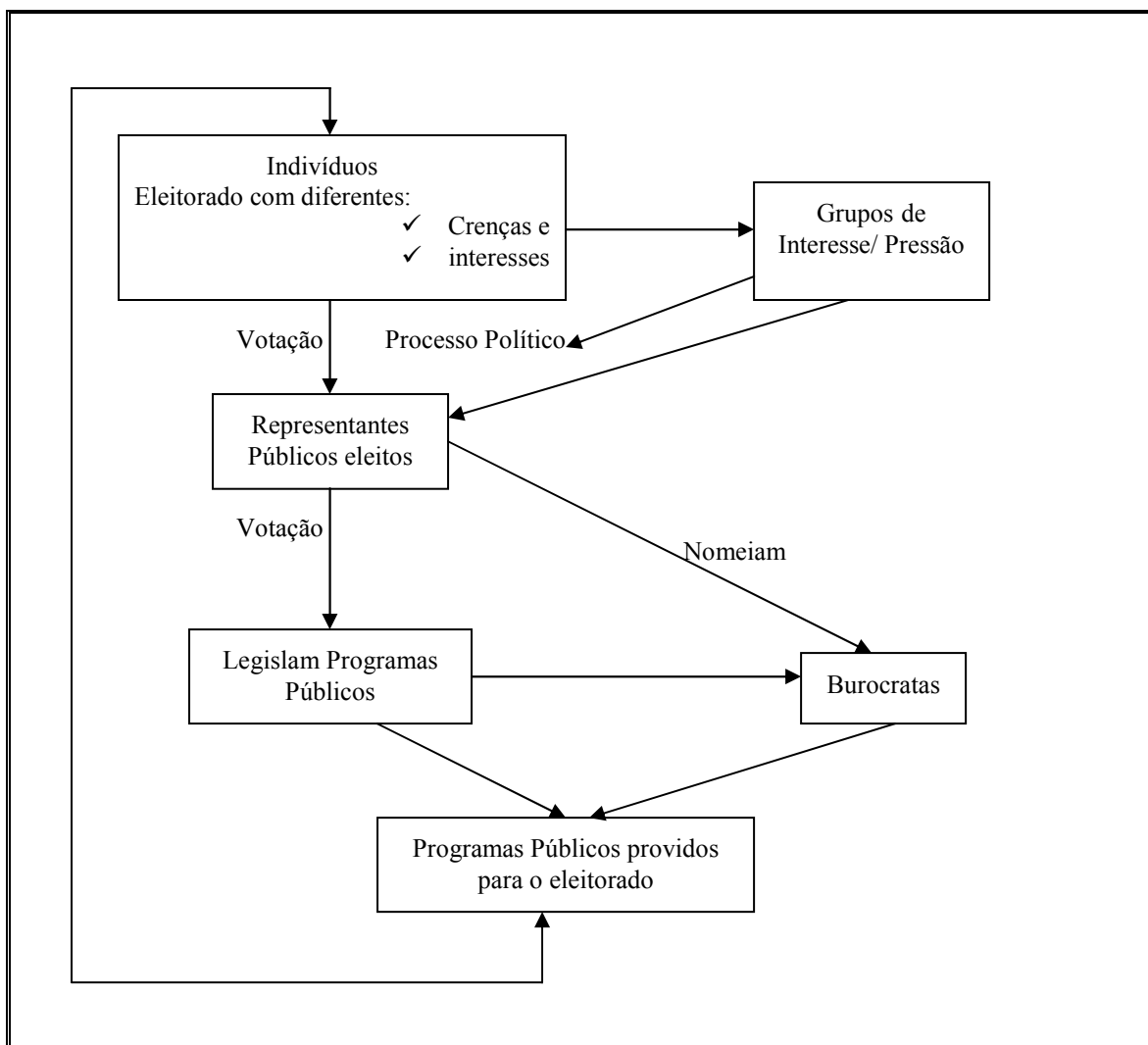
¹⁷ Vide STIGLITZ, Joseph, ob. cit., pág. 157



- 2) $B > C > A$
- 3) $C > A > B$.

A partir deste exemplo conclui-se que a maioria prefere $A > B$ e $C > A$. Logo, se $A > B$ e $C > A$, equivale a afirmar que $C > B$. Mas, se formos às votações, a maioria prefere $B > C$. Em conclusão, as preferências não seguem as regras lógicas e o mecanismo de escolha dos serviços a serem prestados através de votação é falível.

Gráfico n.º 1 – Processo de Escolha dos Serviços Públicos



Fonte: Elaboração própria a partir de STIGLITZ, J., *Economy of the Public Sector – 2nd Edition*. New York: WW Norton & Company, Inc., 1998, pág. 183

Mas outros factos, para além do político, condicionam a acção da Administração Pública. Mozzicafreddo sabe-lo bem e inúmera outros: os actos eleitorais, o usufruto da



qualidade de cidadania, os vários conflitos políticos, partidários, sociais e culturais, a contestação social, dizendo que “estas dimensões políticas, sociais e culturais são parte constitutiva das condições internas de funcionamento das organizações públicas”¹⁸.

Worthington concorda com Mozzicafreddo porque os factos sociais condicionam a provisão do serviço público – logo, é importante “para conseguir uma compreensão das mudanças na composição social da população e nas suas atitudes e valores, uma vez que ambas podem ter um impacto crucial”¹⁹.

Todas estas condicionantes devem ser rigorosamente discutidas aquando da decisão política do que há a fazer. Acrescente-se que todas estas variáveis são determinantes para, inclusive, servirem de guia para a continuada modernização a ser realizada na Administração Pública que tem, também, que se modernizar face à evolução de todos os quadrantes económicos, políticos e outros envolventes. Como nos diz Harrop, “o que talvez caracteriza a intensidade da revolução no Sector Público é que muitas assunções que definem e baseiam a própria noção de serviço público também foram contaminadas ou afastadas”²⁰.

Sabemos, então, que o serviço público – na sua concepção económica – visa a satisfação de necessidades colectivas, individualmente sentidas, através do fornecimento de bens e/ou serviços distribuídos gratuitamente, isto é, sem cobrança de um preço directo, a preço inferior ao custo ou a preço superior ao custo, mas abaixo do que é praticado no mercado – “Acresce que a concepção económica do serviço público faz salientar mais a ideia de serviço público enquanto prestação de um serviço ou fornecimento de um bem abaixo do seu custo”²¹.

Como fizemos notar, a prestação do serviço público está dependente de inúmeros factores, entre eles o económico, no que respeita à promoção da eficiência – conceito que apresentaremos adiante, e o político, no que respeita à equidade. De seguida analisamos os pressupostos teóricos da intervenção do Estado na economia na continuação da sua missão ir de ao encontro dos desejos insatisfeitos dos indivíduos.

¹⁸ MOZZICAFREDDO, Juan, “*O Papel do Cidadão na Administração Pública*” in AAVV, Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária, Fórum 2000, Lisboa, ISCTE, 2001, pág. 27

¹⁹ WORTHINGTON, Ian, “*The Social and Economic Context*” in AAVV, Public Services Management, London, Pearson Education, 1999, pág. 29

²⁰ HARROP, Ken, “*The Political Context of Public Services Management*” in AAVV, Public Services Management, London, Pearson Education, 1999, pág. 22

²¹ BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit., pág. 173



2.2. Uma visão económica da intervenção do Estado

O Estado tem como missão ir ao encontro dos desejos insatisfeitos dos indivíduos, daí que os pressupostos teóricos da sua intervenção na economia sejam a procura de eficiência, mas surgem factores condicionantes da sua promoção como a existência de bens públicos puros, de externalidades e das imperfeições, e da equidade.

O Estado intervém na economia porque está incumbido e legitimado, mediante o sufrágio universal e livre, para satisfazer as necessidades dos cidadãos que nele votaram. Para Ribeiro, o Estado tem que ir ao encontro dos desejos insatisfeitos dos indivíduos, porque só assim faz sentido a sua existência. “O Estado não é um indivíduo, mas uma colectividade de indivíduos, e, como, tal, não tem conteúdo psíquico, não pensa nem sente, e portanto não pode ter desejos. Desejos só os indivíduos podem tê-los. Daí que essas necessidades, apesar de satisfeitas pelo Estado, tenham de ser necessidades de indivíduos”²².

Para analisar a satisfação das necessidades dos indivíduos é necessário fazer a distinção entre Bem Público e Serviço Público. Bilhim escreve que os economistas fazem esta distinção, sendo que “o primeiro caracteriza-se por duas ideias: a ausência de rivalidade no consumo e a não exclusão”²³; e “o Serviço Público justifica-se nas situações em que é necessário um «empurrão» do Estado, pois do livre jogo do mercado resultaria um sector sub-dimensionado”²⁴.

Para Samuelson e Nordhaus, os Bens Públicos caracterizam-se pelas actividades económicas que proporcionam benefícios que são usufruídos por toda a comunidade. Para os autores, estas actividades económicas não podem ser entregues a empresas de âmbito privado porque a eficiência vai, desse modo, ser afectada.

Os autores definem o bem público como susceptível de utilização por todos os indivíduos, independentemente da vontade de consumo de cada um, individualmente sentida. Exemplificam através de “uma medida de Saúde Pública que erradicasse a varíola (que) protegeria todos, e não apenas aqueles que a pagassem”²⁵.

²² RIBEIRO, José, ob. cit., pág. 19

²³ BILHIM, João Abreu de Faria – C, ob. cit., pág. 79

²⁴ *Idem*, pág. 79

²⁵ SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William, *Economia – 14.ª Edição*. Lisboa: McGraw-Hill, 1998, pág. 844



Pelo que já foi dito, é importante constatar que o termo de Bem Público se apresenta de um modo diferente da linguagem corrente. Como escreve Barbosa, “quando em linguagem corrente se refere, por exemplo, a um edifício pertencente ao Estado como um Bem Público, trata-se evidentemente da acepção que nada tem a ver com o conceito atrás exposto. A natureza jurídica do proprietário do edifício em nada releva, neste caso, para o conceito que nos interessa. Revelará, porventura, a existência ou não das características atrás enunciadas no fluxo de serviços que o edifício proporciona”²⁶.

A concepção dos ideais políticos perfilhados pelo partido que se encontra no Governo é um factor condicionante dos pressupostos de equidade. Os factores que condicionam a eficiência são a existência de bens públicos, de externalidades e de imperfeições de Mercado que possam ocorrer.

Coloca-se a questão de perceber quais os pressupostos teóricos da intervenção do Estado na economia, que são a procura de eficiência e da equidade.

2.2.1. Os pressupostos teóricos da intervenção do Estado na economia

Os pressupostos teóricos da intervenção do Estado na economia traduzem-se nos seus objectivos quando intervém no mercado: a promoção da eficiência e da equidade, que de seguida analisaremos.

2.2.1.1. A promoção da Eficiência

A promoção da eficiência é um dos pressupostos teóricos da intervenção do Estado na economia.

A promoção da eficiência como pressuposto teórico da intervenção do Estado na economia poder-se-á constatar nas incumbências prioritárias do Estado, descritas no Art.º 81º da Constituição da República Portuguesa, na Alínea *c*, na qual constatamos que é uma missão do Estado:

²⁶ BARBOSA, António, *Economia Pública*. Lisboa: McGraw-Hill, 1997, pág. 12



“Assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público”²⁷.

A eficiência é um dos pressupostos teóricos da intervenção do Estado na economia. Mas em que consiste?

Bilhim, mais uma vez, refere que a eficiência não é o mesmo que eficácia. “A eficiência preocupa-se com os meios, com os procedimentos e com os métodos utilizados, os quais precisam de ser planeados e organizados a fim de concorrerem para a optimização dos recursos disponíveis, não sendo dada relevância aos fins”²⁸. Por outras palavras, a eficiência tem em consideração a utilização de recursos com o objectivo de produzir *outputs*.

No nosso estudo iremos adoptar este conceito de eficiência: a eficiência tem em consideração a utilização de recursos com o objectivo de produzir *outputs*.

A eficácia é o atingir de *outputs*, de metas. Para o autor, “o alcance dos objectivos visados (...) é um assunto da esfera da eficácia”²⁹.

No nosso estudo iremos adoptar este conceito de eficácia: é o atingir de *outputs*.

Resumindo, “recorrendo a um jogo de palavras, poder-se-ia dizer que a eficiência se preocupa com fazer as coisas de forma certa enquanto a eficácia se preocupa com fazer as coisas certas para satisfazer as carências da organização e do seu meio envolvente”³⁰.

Muitas vezes é equacionado se a eficiência corresponde à produtividade. Esta é definida pela diferença entre os resultados obtidos e a quantidade de recursos utilizados ou, como Barata refere, “o *ratio* entre o *output* e o *input*”³¹. Daí que a eficiência compõe o conceito de produtividade, mas não o substitui.

Barbosa³² afirma que uma economia está no limite da sua eficiência quando não pode melhorar o bem-estar de um indivíduo sem prejudicar, imediatamente, outro indivíduo, socorre-se para o efeito do conceito de eficiência de Pareto.

Para Samuelson e Nordhaus, “a eficiência produtiva verifica-se quando a sociedade não pode aumentar a produção de um bem sem reduzir a de outro. Uma

²⁷ Constituição da República Portuguesa de acordo com a 4.ª Revisão/ 1997, ob. cit., pág. 72

²⁸ BILHIM, João Abreu de Faria – A, *Teoria Organizacional – 3.ª Edição*. Lisboa: ISCS, 2004, pág. 319

²⁹ *Idem*, pág. 319

³⁰ *Ibidem*, pág. 319

³¹ BARATA, Óscar Soares – B, “*Discurso do Presidente do Conselho Directivo do ISCS-UTL*” in *AAVV*, A Gestão da Produtividade na Administração Pública, Fórum 2000, Lisboa, ISCS, 1998, pág. 11

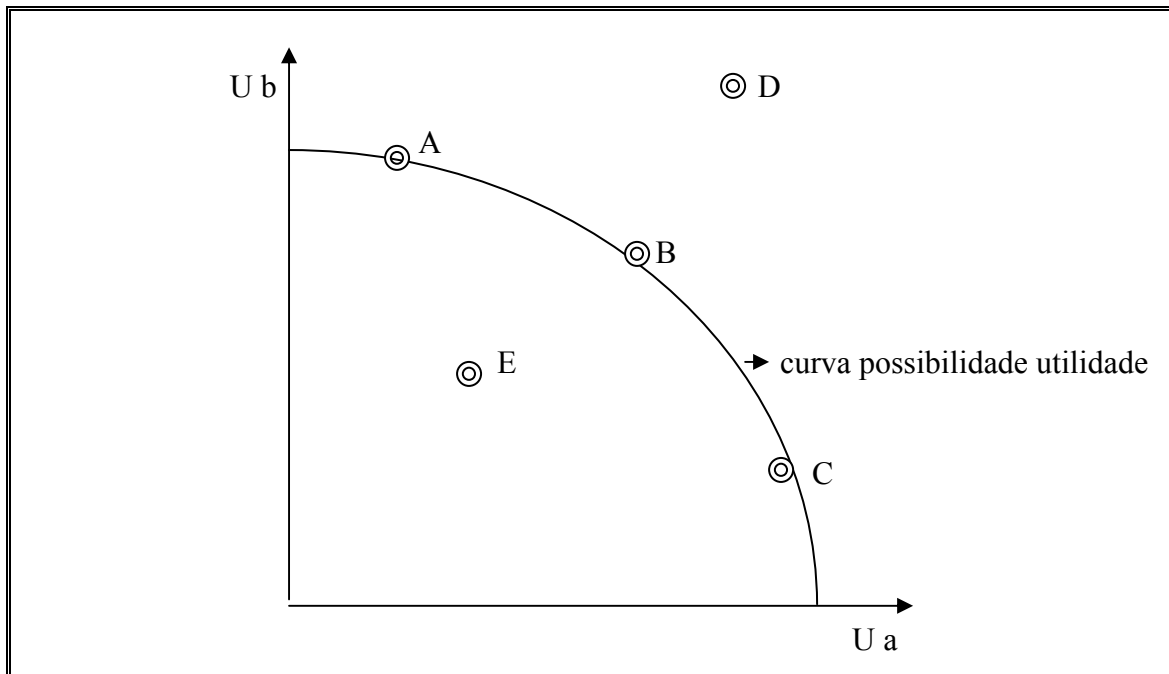
³² *Vide* BARBOSA, António, ob. cit., pág. 1



economia eficiente encontra-se sobre a sua fronteira de possibilidades de produção”³³. A fronteira de possibilidades de produção, ainda segundo os mesmos, é a representação do máximo de produção de uma economia, aliado ao conhecimento tecnológico e à quantidade de factores de produção disponíveis – só assim se extrairá o máximo, ou seja, se atingirá a eficiência.

Para analisar esta situação utilizamos o Gráfico n.º 2 – Fronteiras de Possibilidade de Utilidade.

Gráfico n.º 2 – Fronteira de Possibilidade de Utilidades



Fonte: Elaboração própria a partir de BARBOSA, António, *Economia Pública*. Lisboa: McGraw-Hill, 1997, pág. 2

A utilidade de um bem depende das quantidades dos bens consumidos pelos indivíduos. O ponto D do gráfico é impossível de atingir pois está para além das possibilidades produtivas e não existem tamanhos recursos. O ponto E é possível mas é ineficiente, pois não se utilizam todos os recursos disponíveis. Contudo, neste caso é possível aumentar o bem-estar do indivíduo A sem prejudicar o indivíduo B ou vice-versa. Os pontos A, B e C representam a *Eficiência à Pareto*, porque se está no máximo

³³ SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William, ob. cit., pág. 27



de produção e só se consegue aumentar o bem-estar de um indivíduo se ao mesmo tempo se diminuir o bem-estar de outro. A conclusão de Pareto é simples: o Estado só deve intervir em casos equivalentes ao ponto E, ou seja, em que a economia não está a utilizar eficientemente todos os recursos que estão disponíveis. De realçar que o autor não se preocupa com a equidade na distribuição da riqueza produzida.

2.2.1.2. A promoção da Equidade

A promoção da equidade é o segundo dos pressupostos teóricos da intervenção do Estado na economia.

O Art.º 81º da Constituição da República Portuguesa, na alínea b, sustenta que é, igualmente, uma incumbência prioritária do Estado:

- “Promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal”³⁴.

O Estado está encarregado da missão de corrigir as desigualdades que surgem aquando da repartição da riqueza e rendimentos produzidos, sendo a política fiscal um dos mecanismos para esta correcção.

Como analisam Samuelson e Nordhaus, os mecanismos de mercado “não produzem (uma) necessária (...) repartição do rendimento que seja encarada como socialmente justa ou equitativa”³⁵. Asseguram que a equidade e equilíbrio social só podem ser alcançados por um Estado cuja intervenção económica seja efectiva.

Ao intervir, o Estado terá, obrigatoriamente, que “optar entre os pontos eficientes da economia e, ao fazê-lo, revelará a concepção específica de equidade que perfilha”³⁶. Se atentarmos ao Gráfico n.º 2, esta disposição centrar-se-á na escolha de um destes pontos: A, B ou C. Esta escolha será afectada de acordo com o padrão de Governo, logo não é seguro que se enverede única e exclusivamente para a escolha do ponto B, para nós tida como a escolha mais equitativa.

E como pode o Estado intervir na redistribuição do rendimento?

³⁴ Constituição da República Portuguesa de acordo com a 4.ª Revisão/ 1997, ob. cit., pág. 72

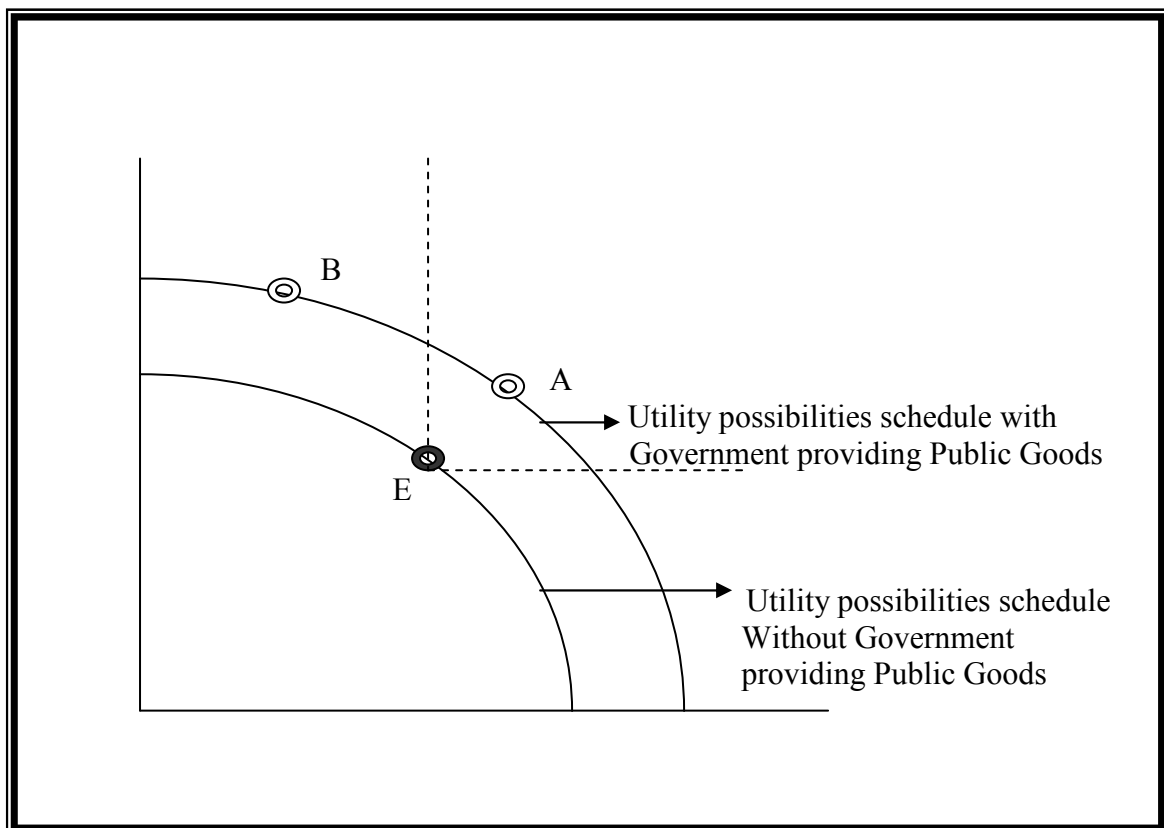
³⁵ SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William, ob. cit., pág. 50

³⁶ BARBOSA, António, ob. cit., pág. 4



A «pressão social» é, em norma, suficiente para que cada membro de um pequeno grupo dê o seu justo contributo para a satisfação colectiva. A problemática surge, como observa Savas³⁷, quando os grupos são de dimensões consideráveis e as suas características diversas. Nestes casos apenas existe uma solução: a capacidade de coerção de que o Estado foi investido.

Gráfico n.º 3 – Fronteiras de Possibilidade de Utilidade Com e Sem o Poder de Coerção pelo Estado



Fonte: STIGLITZ, Joseph, *Economy of the Public Sector – 2nd Edition*. New York: WW Norton & Company, Inc., 1998, pág. 121

O Gráfico n.º 3 – Fronteiras de Possibilidade de Utilidade Com e Sem o Poder de Coerção pelo Estado, da autoria de Stiglitz, traduz claramente a disposição a que Savas aludia. A fronteira de possibilidade de utilidade é substancialmente menor quando o Governo não está investido do poder de coerção, pois neste caso os cidadãos

³⁷ SAVAS, Emanuel Steve, *Privatizing the Public Sector – How to Shrink Government*. New Jersey: Chatham House Publisher, Inc, 1982, pág. 42



não são obrigados a contribuir para a satisfação das necessidades colectivas – corresponde ao ponto E do gráfico que estamos a analisar. Mas, se o Estado estiver legitimado com o poder de coerção, irá obrigar todos os cidadãos a contribuir para a satisfação das necessidades colectivas, individualmente sentidas, de uma forma equitativa. Tem a última como consequência um aumento da satisfação de consumo pela população, porque todos contribuem – corresponde ao ponto A do gráfico em análise. Mas, como realça Stiglitz, “o poder da coerção pode ser usado por um grupo para ganhar à conta de outro, como no ponto A”³⁸.

Savas, que corrobora com Stiglitz, faz referência à história das civilizações em que se depreendem inúmeros exemplos de afronta aos direitos dos cidadãos, inclusive nas sociedades que se constituem pelo regime democrático. O despotismo efectuado pelas Instituições do Estado pode fazer uso “(das) sanções coercivas do Governo, que privam os que estão em minoria”³⁹. Acrescenta Savas que nem só as liberdades individuais e colectivas ficam em perigo quando um regime despótico é instituído. Naturalmente que existem diferenças de rendimentos e diferenças na distribuição destes pelos cidadãos, contudo “é claro que o governo afecta grandemente o nível de justiça, para o melhor e para o pior, tirando de alguns e dando a outros”⁴⁰ – a justiça será também afectada através do importante indicador da equidade.

2.2.2. Factores condicionantes da promoção da eficiência do Estado

São factores condicionantes da promoção da eficiência pelo Estado a existência de bens públicos puros, externalidades que possam ocorrer e as imperfeições de Mercado, e que de seguida analisaremos.

2.2.2.1. Existência de bens públicos puros

A existência de bens públicos puros é o primeiro factor de condicionamento na promoção da eficiência pelo Estado, condicionamento que advém das características dos

³⁸ STIGLITZ, J., ob. cit., pág. 121

³⁹ SAVAS, Emanuel Steve, ob. cit., pág. 3

⁴⁰ *Idem*, pág. 3



bens públicos como o princípio da não rivalidade, o princípio da não exclusão e o princípio da não rejeição.

Ribeiro defende que o Estado deve ser detentor de finanças próprias, para que lhe seja possibilitada a produção de bens, que irão satisfazer as necessidades colectivas.

O autor⁴¹, apoiando-se num indicador de acção para almejar o usufruto dos bens, menciona e distingue as necessidades dos indivíduos:

- Necessidades primárias ou de tipo primeiro, que pressupõem uma actividade do consumidor para satisfação das suas necessidades, como por exemplo a alimentação;
- Necessidades secundárias ou de tipo segundo, que não pressupõem nenhum tipo de actividade para satisfação das necessidades do consumidor. A satisfação do consumidor é efectiva pela simples existência do bem, como por exemplo a existência do exército nacional, garante da soberania e independência. São, em suma, *necessidades de satisfação passiva*.

A este propósito das necessidades dos indivíduos, conclui Ribeiro que as *necessidades de satisfação passivas* culminam na produção de três categorias de bens:

- “Bens que só satisfazem necessidades colectivas;
- Bens que satisfazem, além das necessidades colectivas, necessidades individuais gratuitamente ou a preço inferior ao custo;
- Bens que satisfazem, além de necessidades colectivas, necessidades individuais a preço superior ao custo mas inferior ao que no mercado se estabeleceria caso a oferta coubesse às empresas privadas”⁴² – são os *bens de mérito*, que adiante iremos tratar.

Para este autor, os bens cuja produção é realizada pelo Estado são sempre públicos, contudo poder-se-á distinguir entre eles os bens públicos, que satisfazem unicamente as necessidades colectivas; e os bens semi públicos, que satisfazem as necessidades colectivas e as necessidades individuais.

Para Stiglitz⁴³, qualquer que seja o programa de governo este será criticado, independentemente da sua natureza. Se, por hipótese, o Estado decidir transferir a

⁴¹ RIBEIRO, José, ob. cit., pág. 27

⁴² *Idem*, pág. 27

⁴³ *Vide* STIGLITZ, J., ob. cit., pág. 239



produção e/ou prestação de um bem e/ou serviço, terá que decidir de que forma irá ser “entregue” o *output* realizado, e são várias as alternativas económicas:

- Pode cobrar a produção e/ou prestação do bem e/ou serviço ao preço de mercado⁴⁴;
- Pode cobrar a um preço aproximado do custo de produção – temos como exemplo o bem electricidade;
- Pode cobrar um preço substancialmente abaixo do custo de produção⁴⁵;
- Pode distribuir gratuitamente o bem produzido – exemplificando o autor com a Educação ao nível da instrução primária e secundária.

Se compararmos o conceito de serviço público de Ribeiro com a definição de Bilhim, de que “o Serviço Público (que é promovido através dos bens do Estado) visa a satisfação de necessidades colectivas individualmente sentidas, através do fornecimento de bens ou serviços abaixo do seu preço”⁴⁶, constatamos que não faz sentido a distinção entre bens públicos e semi-públicos, porque na acepção do primeiro só os bens semi-públicos satisfazem as necessidades individuais. O próprio dá um exemplo: “assim, é público o serviço de profilaxia das doenças contagiosas e é semi-público o da administração da justiça”⁴⁷. O serviço da profilaxia das doenças contagiosas é público mas irá ser grandemente utilizado individualmente por todos aqueles que sofrem dessas doenças, ou que poderão delas vir a sofrer. A administração da justiça é igualmente pública porque serve, é certo, todos aqueles que dela se socorrem, mas é passível de utilização por toda a comunidade, isto é, o propósito é servir a sociedade no seu todo. Por isso, em nosso entender, deve tratar-se o serviço público como visando a satisfação das necessidades colectivas, individualmente sentidas, através dos bens públicos.

Os bens públicos puros caracterizam-se pelos princípios da não rivalidade, da não exclusão e da não rejeição.

⁴⁴ Visto que o preço cobrado é igual ao do mercado não seria preferível entregar esta tarefa ao próprio mercado? Possibilitar-se-ia assim uma alocação dos recursos (que são escassos) para a satisfação das necessidades da população sem aumentar os custos da acção do estado.

⁴⁵ São os *bens de mérito*, que mais à frente iremos tratar.

⁴⁶ BILHIM, João Abreu de Faria – C, ob. cit., pág. 79

⁴⁷ RIBEIRO, José, ob. cit., pág. 27



2.2.2.1.1. O Princípio da Não Rivalidade

Os bens públicos caracterizam-se, em primeiro lugar, pela não rivalidade no seu consumo.

Como Barbosa cita, um bem indivisível é aquele que “dada certa quantidade do bem que é consumida por um grupo de indivíduos, puder efectuar-se a inclusão de consumidores adicionais sem que isso reduza o nível de utilidade dos indivíduos do grupo inicial”⁴⁸.

Acrescenta Ribeiro⁴⁹ que não havendo exclusão, não há indivisibilidade no consumo – logo, o bem é arreigado de não rivalidade.

Em conclusão, os bens públicos puros caracterizam-se pela não rivalidade no seu consumo porque, do usufruto do bem, o indivíduo **A** não perde a utilidade quando o indivíduo **B** dele usufrui igualmente. Exemplificando com uma auto-estrada: o indivíduo **A** conduz pacificamente e usufrui das comodidades que uma auto-estrada proporciona no trajecto que o leva diariamente de casa ao trabalho e vice-versa. Se a este se juntar o indivíduo **B**, em nada irá afectar o primeiro.

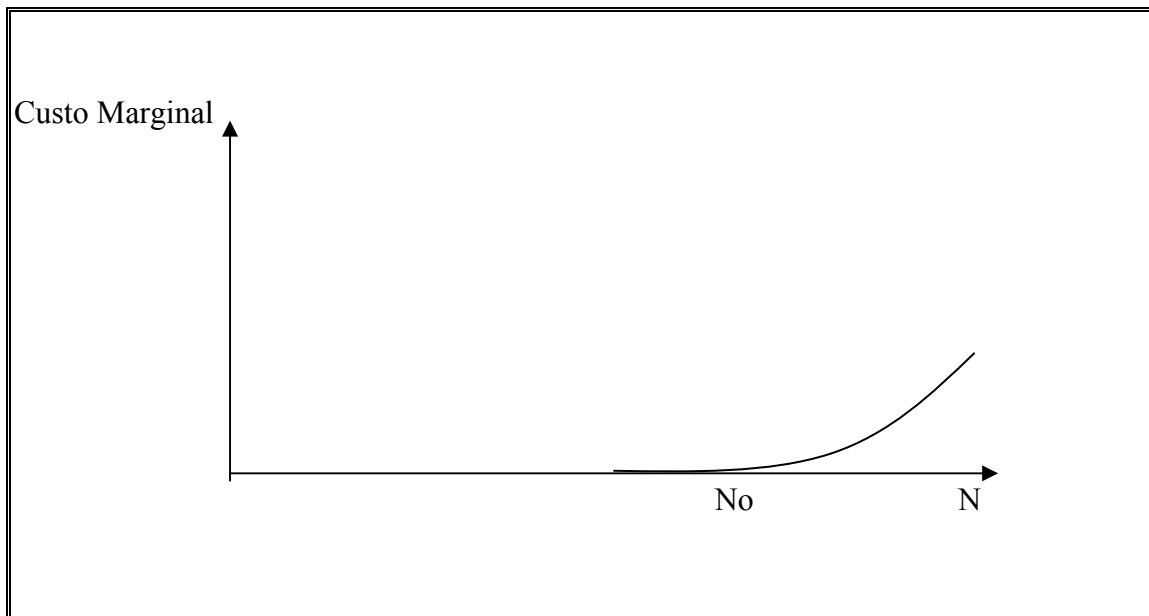
Mas, se toda a população portuguesa decidir no mesmo dia ir pela supracitada auto-estrada, o espaço vai ficar “saturado” e certamente que verificar-se-ão persistentes engarrafamentos. O gráfico número 4 exemplifica na perfeição o que acabámos de referir, ou seja, a partir de determinado ponto (No) o custo marginal pela utilização de um bem público puro elevar-se-á.

⁴⁸ BARBOSA, António, ob. cit., pág. 8

⁴⁹ Vide RIBEIRO, José, ob. cit., pág. 21



Gráfico n.º 4 – Custo Marginal de Congestionamento e Número de Consumidores



Fonte: BARBOSA, António, *Economia Pública*. Lisboa: McGraw-Hill, 1997, pág. 9

Os bens públicos puros diferenciam-se dos demais porque o custo marginal é igual a zero – não nos esqueçamos que atingirão um ponto de saturação à medida que o número de consumidores for aumentando.

Por vezes confundem-se bens de mérito com os bens públicos puros. Os bens de mérito não são bens públicos puros porque o seu custo marginal não é igual a zero. Por exemplo, na escola pagam-se propinas e os manuais utilizados, logo o custo marginal não é igual a zero – são, pois, designados bens de mérito.

2.2.2.1.2. O Princípio da Não Exclusão

A impossibilidade de exclusão é outra das características dos bens públicos puros.

Para Barbosa, “um bem diz-se com impossibilidade de exclusão se, produzida certa quantidade, esta tem necessariamente de se tornar acessível a consumidores



adicionais que a desejem. Quer dizer que o agente que efectua a provisão⁵⁰ do bem não tem a capacidade de excluir quem esteja interessado no seu consumo”⁵¹.

Ribeiro concorda com Barbosa ao afirmar que “estes bens (os públicos puros), têm, (...) a característica de serem utilizáveis por todos independentemente de qualquer procura (...) a qual se traduz na impossibilidade de exclusão, isto é, inexcusabilidade”⁵².

Um bom exemplo para que se possa auferir a característica dos bens públicos puros é o serviço que é prestado por um farol marítimo. É impossível excluir a visualização do sinal luminoso emanado pelo farol (o serviço que presta é alertar para o perigo de costa ou rochedos) para a embarcação **A**, **B** ou **C**.

2.2.2.1.3. O Princípio da Não Rejeição

A última das características dos bens públicos puros é o princípio da não rejeição.

Esta característica, a impossibilidade de exclusão, obriga ao consumo independentemente da vontade dos indivíduos. Como Barbosa refere⁵³, é impossível que o indivíduo **A** se exclua do serviço que o exército presta à nação – há um imperativo no consumo deste bem. A única forma do indivíduo deixar de estar obrigado ao consumo do bem é... emigrar.

2.2.2.2. As Externalidades

A ocorrência de externalidades dá-se quando a produção de uma organização afecta a produção de outra organização, sendo o segundo factor de condicionamento na promoção da eficiência pelo Estado.

⁵⁰ “Antes de tudo, importa estabelecer uma distinção entre dois conceitos que são frequentemente confundidos. Há produção pública quando é o próprio Estado a realizar directamente o processo produtivo do bem, isto é, a organizar e efectuar a combinação de factores requerida por esse processo. Há a provisão pública quando o bem é financiado através do orçamento e distribuído «gratuitamente», isto é, sem cobrança de um preço directo ao consumidor.” – BARBOSA, António, ob. cit., pág. 47

⁵¹ *Idem*, pág. 10

⁵² RIBEIRO, José, ob. cit., pág. 23

⁵³ *Vide* BARBOSA, António, ob. cit., pág. 11



Na convicção de Bilhim (no nosso entender correcta) externalidades, ou efeitos para o exterior, correspondem a uma dada situação “em que a acção de um agente económico tem impacto no bem-estar de outros, e que tal impacto não é medido por uma transacção de mercado, sendo portanto ignorado pelo agente decisor”⁵⁴.

Samuelson e Nordhaus acrescentam que “não pode haver externalidades em que uma empresa impõe um custo social (ou causa um benefício) sem que a entidade afectada seja compensada (ou pague uma compensação)”⁵⁵.

As externalidades ocorrem quando uma dada produção afecta outra. As externalidades poder-se-ão decompor em externalidades positivas ou externalidades negativas.

2.2.2.2.1. As Externalidades Positivas

As externalidades positivas ocorrem quando a produção de uma organização afecta positivamente a produção de outra organização.

Assistimos a externalidades positivas quando a produção da empresa **A** diminui, por exemplo, os custos de produção da empresa **B**.

Stiglitz⁵⁶ dá-nos um exemplo concreto de externalidade positiva: o produtor de mel que posteriormente será comercializado beneficia da proximidade de um campo de flores. Do outro lado também se constata a existência de um benefício, ou seja, as abelhas, na sua busca diária de matéria-prima, polinizam as flores que serão posteriormente comercializadas pelo florista. Neste caso em concreto, “a acção individual de um indivíduo tem um benefício directo sob o outro pela qual uma compensação tem de ser recebida”⁵⁷. Mas, e como Samuelson e Nordhaus⁵⁸ constataam, nem sempre existe uma reciprocidade na externalidade positiva, pelo que sempre que a empresa **A** produz uma externalidade positiva para a empresa **B**, terá a empresa **A** que ser ressarcida pela empresa **B**, que directamente beneficiou da acção da outra.

⁵⁴ BILHIM, João Abreu de Faria – C, ob. cit., pág. 80

⁵⁵ SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William, ob. cit., pág. 49

⁵⁶ *Vide* STIGLITZ, J., ob. cit., pág. 214

⁵⁷ STIGLITZ, J., ob. cit., pág. 214

⁵⁸ SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William, ob. cit., pág. 49



2.2.2.2.2. As Externalidades Negativas

As externalidades negativas ocorrem quando a produção de uma organização afecta negativamente a produção de outra organização.

As externalidades negativas são as que normalmente ocorrem. Nestas passa-se o inverso do que se sucede com as externalidades positivas, ou seja, a produção da empresa **A** aumenta, por exemplo, os custos de produção da empresa **B**, através da poluição das águas do rio, que a empresa afectada utiliza para a irrigação das plantas que posteriormente serão vendidas no mercado. Terá a empresa **A** que ressarcir a empresa **B**, que directamente prejudicou.

Caberá ao Estado regular e sancionar as actividades das empresas. O Estado é o garante da equidade da concorrência entre os agentes, no que concerne aos custos e/ou benefícios sociais que aquelas produzam.

2.2.2.3. As Imperfeições de mercado

A existência de imperfeições de mercado, onde um, ou um pequeno número de produtores detém o controlo do preço de produção de determinado bem, é o último factor de condicionamento na promoção da eficiência pelo Estado.

Mencionando novamente as perenes incumbências prioritárias do Estado – até que uma Revisão Constitucional as decreta perecíveis – ficamos cientes de que lhe caberá:

“e) Assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo, a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas. A contrair as formas de organização monopolista e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral”⁵⁹.

⁵⁹ Constituição da República Portuguesa de acordo com a 4.^a Revisão/ 1997, ob. cit., pág. 72



Os monopólios privados são formas de concorrência imperfeita, a qual será considerada quando “num sector de actividade (...) existam vendedores individuais que detêm alguma parcela de controlo sobre o preço de produção do sector”⁶⁰.

Samuelson e Nordhaus ⁶¹ referem, ainda, a descoberta de Smith, que se traduz no interesse de manutenção de uma economia de mercado baseada na concorrência, delegando tal premissa na maximização de bens e serviços que essa economia irá produzir através dos recursos disponíveis.

As imperfeições de mercado, como a existência de monopólios e oligopólios, entre outros, fazem com que o ponto **E** (*vide* Gráfico n.º 2, Fronteiras de Possibilidade de Utilidade) não consiga atingir a curva de possibilidade de utilidade, que concerne ao máximo de produção que uma economia pode realizar com os recursos disponíveis. O objectivo será sempre, e isto ao nível da eficiência, atingir os pontos **A**, **B** e **C**.

É, pois, legítimo que o Estado intervenha na economia, com o intuito último de que todos os recursos sejam devidamente aproveitados e distribuídos equitativamente.

E quando é o Estado o responsável pela não concorrência e/ou “falha” de mercado?

André narra as situações em que é o próprio Estado, através da sua acção, o gerador do(s) monopólio(s) – logo, aquele que fomenta a “falha” de mercado. Porque age deste modo o Estado? “Por razões de manutenção do poder, de manutenção de clientes ou por inacção. (*Mas*) neste caso, estamos perante falsas “falhas” de mercado, sendo portanto questionável a inevitabilidade de intervenção do Estado para suprir falhas que o próprio cria”⁶². Não obstante, acrescenta o autor, existem certos tipos de “falhas” de mercado que apenas o Estado é capaz de suprir, como o exercício da justiça ou a manutenção dos níveis de desemprego/emprego, entre outros. “Nestas situações o Estado deve exercer simultaneamente uma missão reguladora, mutante e financiadora, mas nunca perturbadora”⁶³. Podemos assim concluir que, existindo imperfeições de mercado, estas podem afectar grandemente o nível de eficiência da economia. Consequentemente, o Estado deve intervir na economia para extinguir esta imperfeição.

⁶⁰ SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William, ob. cit., pág. 190

⁶¹ *Idem*, pág. 47

⁶² ANDRÉ, Manuel, “*Intervenção Financeira do Estado: Reguladora ou Perturbadora?*” in AAVV, *Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, Fórum 2002, Lisboa, 2002, pág. 135

⁶³ *Idem*, pág. 135



Pudemos então compreender pelo exposto que o Estado tem de decidir qual o mecanismo de execução adequado para a prossecução da sua missão, com o intuito de promover a eficiência e a equidade. A promoção da eficiência pode ser afectada pela existência de bens públicos puros, de externalidades ou de imperfeições de mercado. A decisão que cabe ao Estado centra-se na escolha entre duas opções: pela produção interna, que se preocupa com a reprodução das condições de mercado adentro da organização ou pelo mecanismo de mercado, que é constituído pelos elementos dos factores de produção.

Analizamos de seguida as principais abordagens teóricas sobre o nosso objecto de estudo. De acordo com o que antevimos na parte introdutória da nossa dissertação, estas são o Velho Institucionalismo Económico, que representa uma abordagem económica clássica ao Estado e à Administração Pública, e o Novo Institucionalismo Económico, que veio a influenciar as mais modernas correntes, nomeadamente a Escola Managerial.

Passamos então de imediato à análise destas abordagens, com contributos fundamentais para a questão da tomada de decisão sobre a melhor forma de actuação do Estado.



“(They) were men of great intellectual stature, but they were anti-theoretical, and without a theory to bind together their collection of facts, they had very little that they were able to pass on”.

Ronald Coase



3. Modelos de Análise Económica

Na análise da prestação do serviço público surgem, portanto, várias abordagens teóricas com contributos fundamentais. Na teoria clássica surge como pioneiro Smith, integrado no que é hoje designado por Velho Institucionalismo Económico. Esta abordagem datada do séc. XVIII tem como principal pressuposto o princípio da “mão invisível”. Este princípio suporta-se na acção egoísta dos indivíduos que, com o intuito de promoverem o seu próprio bem, estão simultaneamente, como que por uma “mão invisível”, a elevar o bem geral. Com base neste pressuposto, Smith sustenta que o mercado dever-se-á pautar pela concorrência perfeita, onde nenhuma organização tem a capacidade de influenciar o preço do bem e/ou serviço objecto de negociação. Esta abordagem encontra defensores nos nossos dias, mas contrapõe-se ao designado por Novo Institucionalismo Económico. Antes, porém, surge uma outra análise contra a clássica de Smith a que já nos referimos na parte da contextualização histórica – falamos da análise Keynesiana. Esta tem como pressupostos que a procura é o factor dominante na economia e que os investimentos públicos instigam o crescimento económico, daí que o Estado deva intervir na economia. Keynes defende que o Estado deve surgir como o principal dinamizador do mercado, evitando as imperfeições do último.

O Novo Institucionalismo Económico é uma abordagem mais recente (1937) e é representada por nomes como Coase e Williamson, firmando-se nas ideias de que as organizações são muito importantes e que é possível quantificá-las. Esta abordagem fundamentalmente teórica assenta em conceitos económicos, nomeadamente em custos de transacção. Daqui origina-se a Teoria dos Custos de Transacção, que defende a adopção da produção interna ou internalização no caso em que é menos dispendiosa a produção dentro da organização, e da externalização ou utilização do mercado no caso em que os custos da produção interna são superiores à utilização do mecanismo de mercado.

Já nas décadas de 1970/1980 surge, respectivamente na Grã-Bretanha e nos EUA, a chamada Escola Managerial, influenciada pelo pensamento desenvolvido na abordagem do Novo Institucionalismo Económico. Esta Escola atenta aos conceitos de internalização e externalização e, de acordo com estes, subdivide-se em duas correntes. A primeira, o *Reinventing Government*, é subscrita por autores como Osborne e



Gaebler e defende que se deve atentar aos resultados e não tanto às regras. As necessidades dos clientes têm de ser conhecidas para que sejam satisfeitas, porque sem satisfação não há clientes. Uma flexibilização das estruturas hierárquicas, em detrimento da concentração e centralização, irá redundar num aumento da eficiência da Administração Pública. Quando tal não suceda poder-se-á transferir a produção de certos bens e prestação de serviços a organizações privadas, mas o Estado nunca abdica do seu papel de controlo quando concessionaria. A outra corrente é a do *New Public Management*, onde encontramos nomes como Savas e a ideia base de que a introdução da gestão de tipo privado em todos os domínios que concernem à Administração Pública através do recurso às privatizações, é a solução a adoptar para melhorar a eficiência da mesma.

Passamos então a estudar detalhadamente cada uma destas abordagens clássicas recentes e posteriores correntes. Em cada uma apresentamos os principais conceitos que serviram de base à nossa análise e à construção do nosso estudo empírico para a prossecução do objectivo inicialmente proposto.

3.1. O Velho Institucionalismo Económico

Para os defensores do Velho Institucionalismo Económico, as organizações detêm um papel importante no sistema económico. Defendem a livre concorrência no mercado, porque assim se atingirá o máximo de eficiência através da procura do máximo lucro pelos agentes económicos. Daí que o Estado não deve intervir no mercado pois este é regulado pelo mecanismo de preços – unidade base de investigação para os seus defensores.

Smith, um dos principais autores da abordagem clássica e considerado um dos fundadores da economia contemporânea, revolucionou com o seu princípio da “mão invisível” as abordagens teóricas ao estudo deste domínio das ciências sociais. Este princípio suporta-se na acção egoísta dos indivíduos que com o intuito de promoverem o seu próprio bem estão em concomitância, como que por uma “mão invisível”, a elevar o bem geral. Assim, este princípio preconiza a não intervenção do Estado na economia, uma vez que esta se auto-regula pela oferta e pela procura, como se existisse a dita “mão invisível”.



O autor parte do pressuposto de que o indivíduo tenta dilatar até ao nível óptimo os seus ganhos, e na adopção deste comportamento está, também, a ampliar os benefícios da sociedade porquanto a ineficiência, que a ninguém favorece, será menor. Com base neste pressuposto da “mão invisível”, Smith⁶⁴ sustenta que o mercado se deverá pautar pela concorrência perfeita, onde nenhuma organização tem a capacidade de influenciar o preço do bem e/ou serviço objecto de negociação – a unidade base de investigação feita pelo autor é a do “mecanismo de preços”. Mas mesmo num mercado concorrencial poder-se-á constatar a existência de especuladores que se podem catalogar de: amadores e/ou profissionais. Os especuladores amadores tendem a influenciar negativamente o mecanismo de preços. Já os especuladores profissionais estudam com rigor o mercado retirando desse investimento proveitos pessoais e comunitários porquanto providenciam um verdadeiro serviço público através da manutenção dos preços.

Dugger⁶⁵ faz alusão a outros dois consideráveis autores do Velho Institucionalismo Económico, como os reconhecidos Commons e Veblen – acresce-se que existiam divergências entre estes, e os respectivos seguidores, sobre variadas temáticas. Mas Dugger tem como principal mérito o enunciar de seis características com as quais todos os institucionalistas concordam: 1) as relações do exercício do poder têm grande influência sobre a actividade económica; 2) os institucionalistas fazem o estudo das organizações nas próprias economias donde são originários, mesmo que contra o cepticismo dos reformadores; 3) os descrentes do institucionalismo socorrem-se da dicotomia proposta por Veblen para minorar o interesse desta; 4) uma revolucionária abordagem é feita ao estudo da provisão social; 5) as economias são como que “buracos envolventes”; 6) os institucionalistas são instrumentistas nas suas análises, mesmo que entre eles existam variações metodológicas.

Para o Velho Institucionalismo Económico, o mercado deve ser regulado pela livre concorrência, sendo o mecanismo de preços a unidade base de análise. Esta abordagem está inserida na análise clássica, onde encontramos como pioneiro Smith. No entanto, a esta visão clássica, que esteve em vigência desde o século XVIII até ao início do século XX, contrapõe-se a análise Keynesiana.

⁶⁴ Vide SMITH, Adam, *An Unpublished Letter of Adam Smith in The Economic Journal*, Vol. 33, n. ° 131, Sep. 1923, pp.: 427 - 428

⁶⁵ Vide DUGGER, William, *The New Institutionalism: New but not Institutionalist in Journal of Economic Issues*, Vol. XXIV, n. ° 2, June 1990, pp.: 423 – 431



3.2. A Análise de Keynes

O modelo Keynesiano surgiu devido ao falhanço do modelo clássico, na época crítica da década de 1920, mais concretamente dois anos antes do *crash* da Bolsa de Nova Iorque. A lógica de Keynes⁶⁶ baseia-se no facto da procura ser o factor dominante. A procura vai, assim, influenciar a produção, a qual por sua vez influencia o nível de emprego. Havendo um aumento da procura de produtos de uma dada região, a produção terá de aumentar para satisfazer a procura. Ora o crescendo da produção implicará o aumento de emprego e, consecutivamente, o poder de compra também aumentará, repercutindo-se novamente no aumento da procura, ciclicamente.

Sendo a procura o factor dominante, Keynes defende o investimento público como elemento dinamizador da procura. O Estado deve, para este autor, intervir na economia, uma vez que ele representa o agente dinamizador da mesma, evitando assim as imperfeições de mercado.

Este modelo keynesiano, que foi grandemente aplicado nas principais economias, teve repercussões a vários níveis após a crise de 1929. Estas repercussões fizeram-se sentir no intervencionismo estatal na condução da actividade económica, no processo de nacionalização dos sectores mais importantes da economia, como o da electricidade ou o do gás e na implementação do *welfare state*. Este pode ser entendido como um sistema de protecção social dos trabalhadores, que inclui o pagamento de subsídios de desemprego, de férias, o apoio aos cidadãos incapacitados, entre outros⁶⁷.

O modelo clássico, ao defender a não intervenção do Estado na economia, propõe como factor dominante o emprego. Este iria afectar a produção e esta iria afectar a procura, cujo crescimento iria, obrigatoriamente, resultar no aumento do emprego, e assim ciclicamente. Sendo o emprego o factor dominante, a análise clássica defendia o pleno emprego, mas este modelo falhou devido às imperfeições de mercado, como os monopólios e os oligopólios, que resultaram em formas de concorrência imperfeita. De facto, quando um só produtor pode influenciar o preço do bem, aumentando-o consoante a sua vontade, a procura diminui e simultaneamente o emprego e a produção.

⁶⁶ Vide KEYNES, John, *Teoria Geral do Emprego – 2.ª Edição*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970 & *Essais sur la Monnaie et l'économie: Les cris de Cassandra*. Paris: Payot, 1971

⁶⁷ COISSORÓ, Narana, *O Contrato de Trabalho e a Segurança Social in AAVV*, Estudos em Homenagem ao Professor Adriano Moreira – II Volume, Lisboa, ISCSP, 1995



Temos, assim, duas visões distintas sobre os factores dominantes nas economias que vão afectar a óptica sob a qual o papel do Estado é entendido: se na análise clássica se preconiza um Estado não interventor, já com a análise Keynesiana, que dá origem à moderna Administração Pública, se perspectiva um Estado interventor.

O principal autor da análise clássica – Smith – está inserido na abordagem do Velho Institucionalismo Económico, que atrás estudámos. Esta abordagem, por sua vez, dá origem ao Novo Institucionalismo Económico.

3.3. O Novo Institucionalismo Económico

O Novo Institucionalismo Económico é uma abordagem mais recente e é representada por autores como Coase e Williamson. Esta abordagem funda-se no pensamento de que as organizações são muito importantes e existem para reduzir os custos dos factores de produção. Esta abordagem socorre-se de conceitos económicos, nomeadamente os custos de transacção – sendo esta a sua unidade base de análise – para tentar descobrir qual o melhor mecanismo de alocação de recursos: se a utilização do mecanismo de mercado baseada no mecanismo de preços ou a integração vertical, que implica produção interna.

Para Coase⁶⁸ a principal acção dos economistas, desde que foi publicado o *The Wealth of Nations* de Smith, tem-se centrado nas correcções às imperfeições do sistema que aquele anunciou. Os economistas trabalham no sentido de conferir uma maior exactidão à análise proposta por Smith, através do aperfeiçoamento das falhas detectadas. Realça Coase que para Smith não era necessária a existência da regulação governamental no que concerne ao sistema económico, porquanto a coordenação seria efectuada pelo “mecanismo de preços”, que por si só iria gerar as mais valias possíveis. Os factores determinantes desta análise eram a tecnologia e o gosto dos consumidores.

Coase propõe, depois de analisar a teoria que o precede – o Velho Institucionalismo Económico – a introdução dos custos de transacção na análise económica. Esta nova abordagem originou o que se viria a designar de Novo

⁶⁸ Vide COASE, Ronald, *Essays on Economics and Economists*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994, pág. 4



Institucionalismo Económico, que Coase admite ter tido origem no seu artigo *The Nature of the Firm*, de 1937, mas a expressão “foi cunhada por Oliver Williamson”⁶⁹.

Para o pioneiro do Novo Institucionalismo Económico, as firmas existem para evitarem “os custos da contratação entre factores de produção”⁷⁰ mas tal não equivale a afirmar que os contratos são eliminados aquando da existência de uma firma, estes são – isso sim – grandemente reduzidos⁷¹.

Koedler faz a referência perfeita à pergunta de partida que Coase utilizou no seu estudo: “se o mecanismo de preço é o mais eficiente par alocar recursos na economia de mercado, porque existem as firmas?”⁷². A resposta dada é simples: quando utilizam o mecanismo de preço, os agentes económicos estão a incorrer em custos de transacção e quanto mais frequentes e complexas forem as transacções, maiores são os custos envolvidos.

Os pressupostos fundamentais da (nova) abordagem que Coase propõe são que as instituições são importantes e são, também elas, susceptíveis de análise. Este último pressuposto é preponderante porque é a base da distinção entre o Novo Institucionalismo Económico e as demais abordagens institucionais⁷³. Sendo as instituições susceptíveis de análise, os defensores deste novo método defendem que tal é possível quando se adopta como unidade base de investigação os custos de transacção. A escolha entre a produção interna de um bem e/ou serviço ou a sua aquisição no mercado não é determinada pela tecnologia mas sim pelos custos associados à utilização do mecanismo de preço, por tal a firma tem como principal objectivo reduzir os custos de transacção. A tecnologia só será determinante se for única, ou seja, se for sem margem de erro superior a todas as existentes e, em concomitância, se determinar um tipo único de organização interna, que se reporta às configurações que a organização pode adoptar, e que, segundo Williamson, é raro⁷⁴.

⁶⁹ COASE, Ronald, “*The New Institutional Economics*” in the *American Economic Review*, Vol. 88, n. ° 2, May 1998, pág. 72

⁷⁰ COASE, Ronald – D, *The Nature of the Firm: Influence in AAVV* The Nature of the Firm – Origins, Evolution and Development, Oxford, Oxford University Press, 1993, pág. 67

⁷¹ Vide COASE, Ronald – C, *The Nature of the Firm: Meaning in AAVV*, The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development, Oxford, Oxford University Press, 1993, pág. 56

⁷² KNOEDLER, Janet, *Transaction Cost Theories of Business Enterprise from Williamson to Veblen: Convergence, Divergence, and Some Evidence* in *Journal of Economics Issues*, Vol. 29, n. ° 2, Jun 1995, pág. 393

⁷³ WILLIAMSON, Oliver, “*The Institutions of Governance*” in *The American Economic Review*, Vol. 88, n. ° 2, May 1998, pág. 75

⁷⁴ WILLIAMSON, Oliver, *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985, pág. 87



Os custos de transacção e o sistema de preços de mercado associado não são, porém, os únicos mecanismos de execução. Há que atentar a um outro mecanismo de execução como é o caso da organização, entendida como acto de organizar, em que as firmas se dispõem internamente de modo a conseguir a melhor alocação de recursos, socorrendo-se para o efeito da hierarquia como mecanismo de controlo, onde a autoridade é amplamente exercida⁷⁵. É pois determinante este pressuposto, como defende Zylberzstajn⁷⁶: há que considerar o mecanismo de preço como alocador de recursos, mas temos que ser conhecedores das condições em que este se torna o mais eficiente. Mas tal, por si só não é suficiente, porquanto temos igualmente de conhecer as condições da integração vertical, como melhor alocadora de recursos.

Os autores da designada Teoria dos Custos de Transacção reconhecem várias razões económicas para que se decida qual a forma de organização que as firmas devem adoptar. “Mas qual vai onde e porque razão?”⁷⁷. Segundo Williamson⁷⁸, há que atentar às dimensões de especificidade, que é a dimensão mais relevante, segundo o autor, de incerteza e de frequência – adiante iremos tratar pormenorizadamente estas dimensões.

A lógica dos custos de transacção tem sido, e porque as economias são como que “buracos envolventes”, aplicada a inúmeros fenómenos: “A integração vertical, as restrições verticais do mercado, o *franchising*, a regulação, a organização do mercado de trabalho, a organização do trabalho, as finanças e o governo, a regulação e a desregulação, as empresas familiares, as empresas multinacionais e as economias de *trust*, entre outras”⁷⁹.

Mas em que diferem o Novo do Velho Institucionalismo Económico?

Quer o Novo como o Velho Institucionalismo Económico concordam que o estudo das instituições é muito importante na compreensão dos fenómenos económicos, mas não única e/ou exclusivamente. Onde estas abordagens diferem é na susceptibilidade de análise, ou seja, para os seguidores do Novo Institucionalismo Económico as instituições são susceptíveis de análise através dos custos de transacção – lembremo-nos o que nos refere Williamson: “as instituições são susceptíveis de

⁷⁵ Vide WILLIAMSON, Oliver – A, “Introduction” in *AAVV*, The Nature of the Firm – Origins, Evolution and Development, Oxford, Oxford University Press., pp.: 3 – 17

⁷⁶ ZYLBERZSTAJN, Decio, www.projetoe.org.br/vteams/teles/tele_01/leitura_01.html, 2003/04/03

⁷⁷ WILLIAMSON, Oliver, ob. cit., pág. 52

⁷⁸ Vide WILLIAMSON, Oliver, ob. cit., pág. 52

⁷⁹ WILLIAMSON, Oliver, “Contested Exchange Versus The Governance of Contractual Relations” in *The Journal of Economics Perspectives*, Vol. 7, n. ° 1, Winter 1993, pág. 105



análise”⁸⁰. Logo, os protectores do Novo Institucionalismo Económico notam que o Velho Institucionalismo Económico é “meramente descritivo, não teórico ou mesmo anti-teórico”⁸¹, sendo esta a maior crítica a esta abordagem.

Uma organização⁸² é um composto de indivíduos – logo necessita de uma análise, compreensão e explicação teórica. Contudo, a explicação dada pelo Novo não satisfaz as mentes das do Velho Institucionalismo Económico, porquanto “Coase começou com a noção de que tudo o que existe deve ter uma explicação em eficiência, porque somos todos racionais”⁸³.

Porém, esta não é a única crítica dirigida a Coase e seus seguidores. Para Dugger, “o novo institucionalismo pode ser novo, mas não é institucionalista”⁸⁴ porque esta teoria não estuda a provisão social com o fim último de beneficiar toda(s) a(s) sociedade(s) – a provisão social que beneficie todas as comunidades é pois o objectivo que qualquer instituição tende a realizar.

Outra crítica é apresentada por Holmstrom e Roberts⁸⁵. Esta crítica formulada pelos autores dirige-se à unidade base de análise adoptada, ou seja, sendo a transacção a unidade de análise, como se poderão efectuar os cálculos dos custos da burocracia e das transacções efectuadas adentro da hierarquia organizacional? Não são também estes custos de elevado interesse para o conhecimento económico? Em nossa opinião, esta é uma crítica pertinente, que não obtém resposta na obra de Coase, não lhe retirando, porém, o lugar de destaque que merece na nossa análise.

⁸⁰ WILLIAMSON, Oliver, ob. cit., pág. 75

⁸¹ PRATTEN, Stephen, “*The Nature of Transaction Cost Economics*” in *Journal of Economic Issues*, Vol. 31, n.º 3, Sep. 1997, pág. 782

⁸² O conceito de organização é-nos referido por Peter Drucker, como o “grupo humano, composto por especialistas, que trabalha em conjunto numa tarefa comum e, contrariamente à «sociedade» (...) tem, um objectivo expresso, o qual não se radica na natureza psicológica do homem nem na sua necessidade biológica” – DRUCKER, Peter, *Sociedade Pós-Capitalista*. Lisboa: Difusão Cultural, 1993, pág. 54; ou então, definido, o conceito de organização, por Giddens, como “uma associação grande de pessoas constituída no sentido de alcançar determinados objectivos” – GIDDENS, Anthony, *Sociologia – 2.ª Edição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000, pág. 368. Para João Bilhim as organizações caracterizam-se pela existência de: “são constituídas por grupos de duas ou mais pessoas; há entre elas, relações de cooperação; exigem a coordenação formal de acções; caracterizam-se pela prossecução de metas; pressupõem a diferenciação de funções; possuem uma estrutura hierárquica e caracterizam-se pela existência de fronteiras” – BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit., pág. 22. O mesmo autor realça a diferença da **Organização Pública**, em relação às demais, porquanto esta tem de ser “entendida como (uma) entidade social, formalmente coordenada, possuindo fronteiras delimitadas, funcionando numa base relativamente constante, com a finalidade de assegurar as necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar – a qual depende da vontade dos órgãos políticos, representativos de uma comunidade” – *Idem*, pág. 28.

⁸³ ATKINSON, Glen, “*Views on Economic Order and Evolution*” in *Journal of Economic Issues*, Vol. 29, n.º 4, Dec. 1995, pág. 1236

⁸⁴ DUGGER, William, ob. cit., pág. 424

⁸⁵ *Vide* HOLMSTROM, Bengt; ROBERTS, John, “*The Boundaries of the Firm Revisited*” in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, n.º 4, Fall, 1998, pág. 77



Os defensores do Novo Institucionalismo Económico estão, portanto, convictos que as organizações têm um papel fundamental nas sociedades. A razão da existência das organizações é a tentativa de redução dos custos associados às transacções que ocorrem no mercado – unidade base de análise. Daqui origina-se a Teoria dos Custos de Transacção que de imediato passamos a analisar.

3.3.1. A Teoria dos Custos de Transacção e a tomada de decisão

A Teoria dos Custos de Transacção é uma ferramenta de apoio à tomada de decisão. A decisão implica a escolha de um de dois, entre a integração vertical e a utilização do sistema de preços do mercado, mecanismos para atingir a melhor alocação de recursos. A Teoria dos Custos de Transacção analisa as transacções – unidade base de análise – que a organização efectua para saber qual o melhor mecanismo atentando aos indicadores de incerteza, frequência e as dificuldades de especificação do bem e/ou serviço.

O artigo *The Nature of the Firm*, de 1937, da autoria de Coase, deu origem, como já foi referenciado, ao que se viria a chamar de Novo Institucionalismo Económico. Esta abordagem surgiu na sequência da obra de Coase, o qual, ao tentar entender o motivo pelo qual as organizações existem, conclui que “existiam custos na utilização do mecanismo de preço”⁸⁶, como mecanismo de alocação de recursos. Era pois necessário compreender os preços dos bens e/ou serviços trocados no mercado. A troca desses bens e/ou serviços cumpria uma sequência de procedimentos a serem efectuados, tais como as negociações a serem iniciadas, a contratualização dos acordos por regulação jurídico-legal, o controlo do que havia sido acordado entre as partes, a resolução de disputas, entre outros. Esta sequência provoca elevados custos às organizações, daí que Coase⁸⁷ tenha notado que um mecanismo alternativo ao uso dos mercados era passível de ser praticado. O mecanismo alternativo baseava-se nas decisões administrativas em que a organização decidia internamente a melhor alocação dos seus recursos – a designada integração vertical. Em sequência desta decisão, a organização iria adoptar um método alternativo de execução que não o uso do sistema

⁸⁶ COASE, Ronald, ob. cit., pág. 7

⁸⁷ *Idem*, pág. 8



de mercado. Mas, alerta o autor, existem também algumas contrariedades na decisão de coordenar internamente a alocação de recursos, porquanto esta é, também, dispendiosa e imperfeita.

Até 1937, os economistas estudavam a forma como a oferta e procura de bens e/ou serviços era processada e qual o seu impacto nos preços de mercado – como unidade base de análise. Contudo, se considerar o sistema económico como “sendo coordenado pelo mecanismo de preço, (...) a sociedade torna-se não uma organização mas um organismo”⁸⁸. Faltou-lhes, segundo Coase⁸⁹, saber quais os factores que determinavam os bens e/ou serviços a serem trocados nos mercados e, em concomitância, o modo como era realizado o acerto de preços. Para que seja rigoroso o entendimento do sistema económico há que atentar às instituições de cada país, porquanto o seu sistema legal, político, social, educacional e cultural, a sua tecnologia e os decrescentes custos de informação que a ela estão associadas são factores que influenciam grandemente as transacções de mercado. Tal análise é de difícil concretização, mas uma vez conseguida “todas as economias ter-se-ão transformado no que chamamos ‘novo institucionalismo económico’”⁹⁰.

Uma vez considerado o impacto que todas as instituições têm no sistema económico, os responsáveis das organizações poderão decidir qual o mecanismo de execução adequado para a prossecução da sua missão. A decisão centra-se na escolha do mecanismo de mercado – constituído pelos elementos dos factores de produção, ou na escolha da produção interna – que se preocupa com a reprodução das condições de mercado adentro da organização, socorrendo-se dos pressupostos teóricos de que uma maior produção é possível através da redução de custos⁹¹. A organização surge, então, como depositária de uma importante representação no sistema económico, porque “a principal razão porque é lucrativo (ou não) estabelecer uma firma parece ser que existe um custo para a utilização do mecanismo de preço”⁹². Uma vez tomada a decisão de qual o melhor mecanismo a adoptar, os decisores irão perfilhar quais os ‘limites da firma’ – entender-se-á aqui o tamanho e o desenho organizacionais⁹³ – ou seja, se os

⁸⁸ COASE, Ronald – A, *The Nature of the Firm (1937) in AAVV, The Nature of the Firm – Origins, Evolution and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pág. 19

⁸⁹ Vide COASE, Ronald, ob. cit., pág. 72

⁹⁰ COASE, Ronald, ob. cit., pág. 73

⁹¹ COASE, Ronald – B, ob. cit., pp.: 34 – 47

⁹² COASE, Ronald – A, ob. cit., pág. 21

⁹³ “A Teoria Organizacional é a disciplina de gestão e administração que se preocupa com a “análise organizacional”, compreensão, explicação e previsão do desenho e estrutura organizacional” – BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit., pág. 25; já a “estrutura organizacional (...) refere-se às relações formais,



custos de organização interna forem inferiores aos de mercado adoptar-se-á a produção interna; caso os custos de organização interna excedam os de mercado, adoptar-se-á a solução das trocas serem executadas no mercado de transacções⁹⁴, daí que “os limites da firma dependem da comparação de custos nestas margens”⁹⁵. Mas este não é um processo irreversível, como assegura Coase⁹⁶, porquanto se uma organização se decide primeiramente pelo arranjo interno dos factores de produção e mais tarde vier a constatar que os custos são superiores aos praticados no mercado, poderá sempre recorrer ao mercado para diminuir os custos. É a resposta à dúvida levantada pelo mesmo: “como é que soluções alternativas vão realmente resultar na prática”⁹⁷.

Williamson concorda em absoluto com o método utilizado por Coase no estudo das instituições. Esta Teoria suporta-se no conhecimento das transacções como unidade base de análise⁹⁸, contudo não esquece a influência que a envolvente externa e os jogos de poder internos têm na mesma e faz, igualmente, uso da relação de multi e interdisciplinaridade, socorrendo-se de outros campos das ciências sociais, como o Direito e Teoria Organizacional⁹⁹. Comparada esta a outras abordagens, depreende-se

tal como são desenhadas num organograma, e às obrigações dos membros da organização, como estão especificadas na definição de funções, e manuais de procedimentos” – *Idem*, pág. 23; e “o desenho organizacional tem a ver com o funcionamento e mudança operada numa organização para atingir os fins propostos. (...) O desenho organizacional retrata, pois, a configuração estrutural da organização, o seu funcionamento, os órgãos que a integram e as suas relações de interdependência” – *Ibidem*, pág. 24; o desenho organizacional é o plano na Teoria das Organizações.

⁹⁴ Vide COASE, Ronald – C, ob. cit., pp.: 48 – 60

⁹⁵ ROSEN, Sherwin, ob. cit., pág. 76

⁹⁶ Vide COASE, Ronald – A, ob. cit., pág. 22

⁹⁷ COASE, Ronald; WILLIAMS, Ernest, “Discussion on the Papers and Proceedings of the Seventy-sixth Annual Meeting of The American Economic Association” in *The American Economic Review*, Vol. 54, n.º 3, May 1964, pág. 195

⁹⁸ Para Commons a transacção era a transferência de todos os direitos de propriedade do bem em questão. Este autor identificou três formas de transacção: 1) a transacção de barganha – nesta a propriedade é livremente transferida entre pessoas colectivas iguais perante a lei; 2) a transacção administrativa – nesta a organização visa atingir a eficiência produtiva para criar as mais valias, isto é, a promoção da eficiência irá permitir ganhos nas transacções que se efectuam na própria organização; 3) a transacção de repartição – nas quais os superiores hierárquicos decidirão como vão ser distribuídos os custos e receitas pelos colaboradores da organização – Vide PESSALI, Huáscar; FERNÁNDEZ, Ramón, “Microeconomia institucional? – O que o “Velho” institucionalismo tem a dizer sobre a Teoria dos Custos de Transacção”, www.economia.ufpr.br, 2003, pág. 2. Já Oliver Williamson adopta o conceito de troca, isto é, é a transferência física do bem que atravessa determinados estádios até ser transaccionado – *Idem*, pág. 2. Em suma, “But the term (of transaction) have a common meaning as one moves from the first writer (Commons) to the second (Williamson)? As noted, Williamson perceives a transaction to entail the transference of a good or service across a technologically separable interface; that is, it entails the transference of assets across discrete stages of a multistage production process. In contrast, Commons conceives the transaction to be a unit of transfer of legal control, that is, to involve the transference of property rights.” – RAMSTAD, Yngve, “Is a transaction a transaction?” in *Journal of Economic Issues*, Vol. 30, n.º 2, Jun 1996, pág. 414

⁹⁹ Vide WILLIAMSON, Oliver, ob. cit., pág. ix



que a teoria dos custos de transacção é¹⁰⁰ mais micro-analítica, uma vez que: tende a considerar a importância dos comportamentos dos indivíduos nas organizações; introduz e desenvolve a importância da questão especificidade na análise económica; socorre-se das comparações de resultados entre instituições; considera a empresa como uma estrutura de organização ao invés de o fazer com o objectivo de função de produção e considera grandemente o mecanismo de contracto e as transacções *ex post*¹⁰¹. A aceitação desta abordagem permite pois o instrumento analítico aos decisores organizacionais. Mas como se podem comparar os dois sistemas com base única nos custos de transacção? Williamson nota que, quando se analisa o mercado poder-se-ão constatar falhas e externalidades no seu funcionamento, tais como: “assimetrias de informação, incerteza, contratação incompleta, dependências bilaterais, limites do reforço da terceira parte”¹⁰² e todos têm origem nos custos de transacção. Todas as outras variáveis são dadas como imutáveis no momento da análise, acrescenta o autor¹⁰³. Williamson é criticado por Pratten, porquanto indica que o autor trata “o ambiente institucional como dado, sugerindo que o ênfase da economia dos custos de transacção está noutra lugar”¹⁰⁴.

Poder-se-á concluir que a análise de Coase teve grande impacto também no estudo social, porque alertou para outros domínios a serem compreendidos, das instituições. Para Coase, a Teoria dos Custos de Transacção e o uso do mecanismo básico de indagação associado – as transacções, são importantes porque num mundo de informações imperfeitas e/ou incompletas por vezes é preferível recriar o ambiente do mercado na própria organização, tido como menos dispendioso, ao invés de se socorrer do mercado¹⁰⁵. Para Williamson, as transacções efectuadas no mercado apresentam maiores vantagens do que as realizadas adentro da organização. Deverão os gestores e/ou administradores socorrer-se das transacções efectuadas na própria organização, desde que os níveis de incerteza, a frequência com que se utilizam e as dificuldades de

¹⁰⁰ Vide WILLIAMSON, Oliver, ob. cit., pág. 387

¹⁰¹ O autor faz a distinção entre custos de transacção *ex ante* e *ex post*: “The *ex ante* costs are those incurred in drafting and negotiating agreements. They vary with the design of the good or service to be produced. The *ex post* costs include the setup and running costs of the governance structure to which monitoring is assigned and to which disputes are referred and settled: the maladaptation costs that are incurred for failure to restore positions on the shifting contract curve; the haggling costs that attend adjustments (or the lack thereof); and the bonding costs of effecting secure commitments” – WILLIAMSON, Oliver, ob. cit., pág. 388

¹⁰² WILLIAMSON, Oliver – A, ob. cit., pág. 4

¹⁰³ Vide WILLIAMSON, Oliver, ob. cit., pág. 388

¹⁰⁴ PRATTEN, Stephen, ob. cit., pág. 783

¹⁰⁵ Vide HOLMSTROM, Bengt; ROBERTS, John, ob. cit., pág. 73



especificação sejam elevadas, para que se promovam estas num ambiente organizacional externo – o mercado¹⁰⁶. Estas premissas têm grande impacto na adopção da estrutura e dos desenhos organizacionais, pois “a economia nos custos de transacção é sobretudo responsável pela escolha de uma forma de organização ou estrutura de governo sobre outra”¹⁰⁷.

Sendo as transacções a unidade base de análise, os decisores terão de escolher, para a melhor alocação dos seus recursos, o mecanismo de integração vertical ou o mecanismo de mercado. A decisão pela execução interna vai implicar a adopção de uma forma de fornecimento de bens e serviços públicos baseada na hierarquia, enquanto a decisão pelo mecanismo de mercado implica a criação de novas estruturas que não sejam baseadas na hierarquia. De seguida iremos analisar os dois mecanismos de alocação de recursos em discussão.

3.3.1.1. A hipótese da Internalização ou Integração Vertical

Na escolha do mecanismo que uma organização vai adoptar há que considerar três dimensões: o grau de frequência, o grau e o tipo de incerteza e a qualidade de especificação dos contratos. Tendo em consideração estas dimensões, é preferível a escolha da produção interna quando a transacção apresenta um elevado grau de frequência, um elevado grau de incerteza e quando a qualidade de especificação dos contratos é baixa.

“O estado primitivo do nosso conhecimento é ao menos igualmente explicado por uma relutância em admitir que os detalhes da organização importam”¹⁰⁸. Esta constatação é indispensável porque a organização e o mercado são “modos alternativos de organizar as mesmas transacções”¹⁰⁹. Sendo modos alternativos para organizar as mesmas transacções dever-se-á atentar aos indicadores que nos revelam qual a melhor escolha entre os dois mecanismos possíveis. Para Williamson¹¹⁰, existem três dimensões a serem consideradas na decisão da escolha do melhor mecanismo: 1) o grau de

¹⁰⁶ Vide HOLMSTROM, Bengt; ROBERTS, John, ob. cit., pág. 77

¹⁰⁷ PRATTEN, Stephen, ob. cit., pág. 783

¹⁰⁸ WILLIAMSON, Oliver, ob. cit., pág. 15

¹⁰⁹ WILLIAMSON, Oliver – A, ob. cit., pág. 4

¹¹⁰ Vide WILLIAMSON, Oliver – B, *The Logic of Economic Organization in AAVV*, The Nature of the Firm – Origins, Evolution and Development, Oxford, Oxford University Press, 1993, pág. 93



frequência – que se reporta ao número de vezes que a organização irá necessitar de transaccionar o bem, 2) o grau e o tipo de incerteza – esta dimensão terá de ser igualmente reflectida porque avalia as mutações que ocorrem no mercado e que podem elas alterar a necessidade e/ou tipo do bem a ser transaccionado, e 3) a qualidade de especificação – que se poderá decompor em dois domínios distintos. O primeiro refere-se ao domínio económico que valorará as mais valias auferidas; o segundo domínio aplica-se às relações contratuais entre as organizações envolvidas na transacção, com o intuito de evitar a dependência contratual entre as partes motivada pelo domínio que a vendedora tem sob o mercado – o apelidado de oportunismo.

Como fazem notar Holmstrom e Roberts¹¹¹, estas características das transacções são críticas e cada uma é tida como positivamente inventariada com a adopção interna, ou não, das transacções. Na prossecução das suas explicações declaram que, se a incerteza é elevada e as relações contratuais da transacção são de difícil concretização, tal implicará uma alta complexidade na formalização do (s) contrato (s) de transacção – “qualquer contrato original está incompleto”¹¹². Como solução possível a este cenário desfavorável, as organizações devem adoptar uma relação hierárquica para produzir o bem em questão, onde as disputas serão sanadas com maior facilidade. A característica de frequência interessará para que se saiba quais os custos associados à internalização das transacções. Duas hipóteses se estabelecem: se os custos da internalização são menores esta é a solução mas, se os custos da internalização são maiores, o mecanismo de mercado é a solução a adoptar para os diminuir.

Já Ferreira¹¹³ e outros reconheceram na obra de Williamson as seguintes determinantes dos custos de transacção: 1) a racionalidade limitada dos agentes que resultará em contratos incompletos pela impossibilidade de previsão do futuro; 2) o oportunismo dos agentes envolvidos na (s) transacção (ões) que desta (s) irão tentar retirar proveitos em benefício próprio; 3) a especificidade dos activos – os autores a esta dimensão atribuem o custo de oportunidade associado a determinado investimento e; 4) a recorrência do acto de transaccionar.

Em comparação ao que haviam feito Holmstrom e Roberts, Ferreira, e outros, avançam que “a integração vertical é uma alternativa plausível para a redução dos custos de transacção, eliminação da incerteza dos fornecimentos, criação de barreiras à

¹¹¹ Vide HOLMSTROM, Bengt; ROBERTS, John, ob. cit., pág. 76

¹¹² *Idem*, pág. 74

¹¹³ Vide FERREIRA, Manuel *et al*, “Modelos de crescimento e Governação das Transacções no Sector das Embalagens: Três Casos Portugueses”, www.mportugal.homestead.com, 2003/04/03



entrada e maior flexibilidade”¹¹⁴. A internalização é então preferível à externalização quando se verificarem três condições: a) a transacção apresenta um elevado grau de incerteza; b) os activos abrangidos são específicos, e entender-se-á por especificidade de activos a escassez de determinado bem, a qual confere ao seu detentor elevado poder negocial; e c) a quantidade de transacções necessárias para transaccionar tal bem.

Atentando a estas dimensões e/ou determinantes, há que fazer uma escolha entre internalização ou externalização. Mas qual o melhor mecanismo? Williamson¹¹⁵ percebe que as principais diferenças entre o mercado e a integração vertical são que: 1) o mercado é mais eficaz, na confrontação com a integração vertical, a impulsionar os incentivos e a limitar os efeitos da burocracia¹¹⁶; 2) o mercado retira maiores vantagens nos indicadores no entendimento da procura agregada; e, contudo, 3) a integração vertical pressupõe a utilização de várias ferramentas de acção governativa que o mercado não possui, sendo uma das vantagens que “a melhor solução pode ser a integração vertical, como todas as partes do corpo a serem produzidas internamente em vez de fora”¹¹⁷.

O mecanismo alternativo ao mercado firma-se nas decisões administrativas em que a organização decide qual a melhor alocação dos seus recursos – a designada integração vertical. Em sequência desta decisão, a organização irá adoptar um método alternativo de execução que não o uso do sistema de mercado. Mas, alerta Coase¹¹⁸, existem algumas contrariedades na decisão de executar internamente, que se torna igualmente dispendiosa e imperfeita. A imperfeição resulta do grau de incerteza, que respeita à envolvente organizacional, do oportunismo que pode ocorrer no comportamento dos agentes internos e externos e da racionalidade limitada dos decisores, que iremos de imediato aprofundar.

Na escolha do mecanismo que uma organização vai adoptar há, então, que considerar três dimensões: o grau de frequência, o grau e o tipo de incerteza e a qualidade de especificação dos contratos. Considerando estas dimensões, se os custos da internalização são menores, adoptar-se-á esta solução. No entanto, existem algumas contrariedades na decisão de executar internamente a alocação de recursos, porque esta também é dispendiosa e imperfeita, como de seguida analisaremos.

¹¹⁴ Vide FERREIRA, Manuel *et al*, pág. 4

¹¹⁵ Vide WILLIAMSON, Oliver, ob. cit., pág. 90

¹¹⁶ Burocracia definida pelo senso comum – desenvolveremos melhor esta diferenciação adiante

¹¹⁷ HOLMSTROM, Bengt; ROBERTS, John, ob. cit., pág. 74

¹¹⁸ Vide COASE, Ronald, ob. cit., pág. 8



3.3.1.1.1. Factores de ponderação na adopção da Internalização

Na escolha pelo mecanismo de execução interna ou internalização há que considerar os ganhos que possam advir da especialização na produção de determinado bem e/ou prestação de serviço, a duração do contrato em comparação com o grau de incerteza, o oportunismo intrínseco ou extrínseco que possam ocorrer e a racionalidade limitada, ou seja, a capacidade limitada do ser humano para conhecer toda a envolvente.

3.3.1.1.1.1. A Especialização

A escolha pela produção interna pode ter vantagens quando os ganhos obtidos através do fornecimento interno são superiores aos custos e desvantagens quando existe dependência da organização face a outras organizações com vantagens competitivas que advêm do seu grau de especialização. Nos casos em que as desvantagens da integração vertical são superiores às desvantagens do mercado, é exigível que a organização se socorra das transacções que se realizam neste último.

Pelo que já foi referido, é exigido aos gestores e/ou administradores que decidam qual o mecanismo de execução adequado para a prossecução da sua missão. A decisão é nuclear porque vai eleger, com a sustentação no melhor alocador de recursos, um entre dois mecanismos: a) o de mercado – constituído pelos elementos dos factores de produção, ou b) a escolha pela produção interna – que se preocupa com a reprodução das condições de mercado adentro da organização, auxiliando-se para o efeito nos pressupostos teóricos de que uma maior produção é possível através da redução de custos que implicarão ganhos de especialização.

A escolha pela produção interna leva ao equacionar de algumas desvantagens, como por exemplo a formalização de uma “burocracia”. O termo burocracia surge através de uma comparação feita por Weber entre o “modelo burocrático” e a máquina vigente¹¹⁹. Para o autor, a burocracia é como uma máquina moderna, daí que “as

¹¹⁹ Vide WEBER, Max, “*Características da Burocracia*” in *A Burocracia*, Lisboa, Sodicultur, sd.



burocracias rotinizam os processos administrativos como a máquina rotiniza a produção”¹²⁰. Mas o conceito de burocracia tem-se distanciado do entendimento dado por Weber, como nota Bilhim: “para o senso comum, a burocracia é sinónimo de ineficiência e uso excessivo da escrita e do registo e, particularmente, é identificada com a ineficiência da administração pública”¹²¹.

Para Taylor¹²² é necessária a utilização de métodos científicos, para que se saiba ao certo qual o melhor mecanismo para acrescentar proveitos à labuta. Já para Fayol¹²³, a laboração industrial passa, obrigatoriamente, por actividades técnicas, que traduzem a transformação de *inputs* em *outputs*; actividades comerciais, sendo que a organização produz para vender – é a sua missão; actividades financeiras, que visam o controlo de custos e a maximização dos lucros; actividades de segurança, que concernem à manutenção do equipamento, instalações e bem-estar dos colaboradores; actividades de contabilidade, que são uma obrigação legal e de gestão, a qual compreende as actividades de previsão, organização, comando, coordenação e controlo.

As convicções destes autores e o modelo mecânico que defendem para as organizações apresentam vantagens e desvantagens, ainda segundo Bilhim. As vantagens dão-se quando as tarefas a realizar são precisas ¹²⁴, a envolvente organizacional é estável, a missão visa a produção ininterrupta do mesmo produto e a actividade de previsão é prioritária. Mas este modelo apresenta, também, algumas desvantagens¹²⁵: quando a estrutura e desenho que a organização adopta não se adequam à mudança na envolvente deixam de ter uma missão, logo, objectivos.

Nos casos em que as desvantagens da integração vertical são superiores às desvantagens do mercado, é exigível que a organização se socorra das transacções que se realizam neste último. A utilização das transacções que ocorrem no mercado resulta em dois ganhos para a empresa: 1) tem menores custos na alocação de recursos e 2) auferir “com ganhos de especialização (...) da empresa fornecedora”¹²⁶.

¹²⁰ BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit., pág. 39

¹²¹ *Idem*, pág. 39

¹²² *Vide*, TAYLOR, Frederick, *Scientific Management*. New York: Harper & Row, 1947

¹²³ *Vide* FAYOL, Henry, *General and Industrial Management*. London: Pitman, 1949

¹²⁴ *Vide* BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit., pp.: 48 – 49

¹²⁵ *Idem*, pág. 49

¹²⁶ *Vide* FERREIRA, Manuel *et al*, ob. cit., pág. 2



Mas, e como referencia Coase, sempre que se verifique que os custos de transacção são superiores aos proveitos, “a troca não teria lugar e a maior produção que ocorreiria da especialização não se realizaria”¹²⁷.

3.3.1.1.1.2. O Grau de incerteza

Um dos conceitos determinantes na escolha da utilização, com maior ou menor frequência, dos contratos, é o do grau de incerteza. É um factor preponderante na escolha, porque a duração do contrato acarreta custos. Se a duração do contrato for prolongada, os custos associados são superiores, porque a especificação do bem e/ou serviço é de maior complexidade e, logo, a internalização é a escolha. Se, ao contrário, o grau de incerteza for reduzido, deverão os gestores optar pela externalização.

Para Coase, como foi referenciado anteriormente, as empresas existem para evitarem “os custos da contratação entre factores de produção”¹²⁸. A sua existência é assim justificada pelo autor como um mecanismo para evitar e/ou reduzir a utilização dos contratos¹²⁹, mas estes nunca serão eliminados porque tal não é possível.

Um dos conceitos determinantes na escolha da utilização, com maior ou menor frequência, dos contratos, é o do grau de incerteza. É um factor primário na escolha dos mecanismos (alternativos) possíveis porque a dimensão de duração do contrato acarreta custos. Se a duração do contrato for prolongada, os custos associados são superiores porque a especificação do bem e/ou serviço é de maior complexidade¹³⁰.

Segundo por vereda, Williamson¹³¹ argumenta que são três os arranjos possíveis na externalização ou internalização da produção com fundamento no grau de incerteza: a) um único contrato; b) uma sequência de contratos; ou c) a adopção da integração vertical. A solução de um único contrato é desvantajosa, segundo o autor, quando se verifica uma ou mais disputas entre contratante e contratado. Estas disputas podem irromper nas ambiguidades contratuais que possam ser despontadas pela mudança na envolvente – tecnologia por exemplo, como uma das componentes da envolvente. A

¹²⁷ COASE, Ronald, ob. cit., pág. 9

¹²⁸ COASE, Ronald – D, ob. cit., pág. 67

¹²⁹ Vide COASE, Ronald – C, ob. cit., pág. 56

¹³⁰ Vide COASE, Ronald – D, ob. cit., pág. 67

¹³¹ Vide WILLIAMSON, Oliver, “*The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations*” in *The American Economic Review*, Vol. 61, n. ° 2, May 1971, pp.: 112 – 123



controvérsia pode ainda ser resolvida através da especificação detalhada, e abrangente, de todas as possíveis ocorrências – esta solução é, *per si*, muito dispendiosa, podendo mesmo ser de efectivação impossível. A preferência pela segunda decisão – sequência de contratos – possibilita, ao contrário da anterior, uma adaptação sequencial às possíveis mudanças da envolvente. Duas desvantagens são indicadas a esta opção: 1) os investimentos iniciais dos possíveis interessados podem ser de elevados montantes – estes podem não estar dispostos a desembolsar tamanhos recursos financeiros, havendo a incerteza de não rentabilizar tal investimento; 2) estes investimentos podem ser realizados, mas na posterioridade conferem ao investidor uma vantagem de que se irá socorrer aquando da negociação de novo contrato. Assim sendo, conclui Williamson que, verificando-se a presença destas desvantagens, a solução passa pela integração vertical, ou, como Walsh depreende: “os custos de transacção podem ser altos quando o processo de troca é difícil ou complicado, por exemplo se for preciso preparar e gerir contratos detalhados. Nestas circunstâncias, a organização hierárquica poder ser mais eficiente que os processos de mercado”¹³².

A envolvente externa e socorrendo-nos do que foi assinalado, é pois determinante na Teoria dos Custos de Transacção. A envolvente poder-se-á dividir em geral ou específica, segundo Bilhim¹³³. A envolvente geral admite as instituições, e circunstâncias que influenciam a acção das organizações, entre elas: “(o) sistema económico, legislativo, político e cultural nacional, do estado da ciência e tecnologia, de instituições sociais como a família, e da distribuição e composição da população”¹³⁴. Já a envolvente específica concerne aos condicionalismos externos que reportam ao círculo de acção da própria organização, isto é, ao domínio da sua missão, que abarca “fornecedores, sindicatos, clientes, utentes, concorrência, mercado de produtos e recursos, e conhecimentos relativos às tecnologias utilizadas pela organização”¹³⁵.

Para o Novo Institucionalismo Económico interessará a envolvente institucional, “ou regras do jogo – as leis políticas e judiciais do contrato e da propriedade”¹³⁶, e a

¹³² WALSH, Kieron, *Public Services and Market Mechanisms – Competition, Contracting and The New Public Management*. London: Macmillan Press Ltd., 1995, pág. 33

¹³³ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit., pp.: 50 – 51

¹³⁴ BILHIM, João Abreu de Faria, ob. cit., pág. 50

¹³⁵ *Idem*, pp.: 50 – 51

¹³⁶ WILLIAMSON, Oliver, ob. cit. pág. 75



envolvente de governação, “ou jogo – o uso dos mercados, firmas híbridas ou *bureaus*”¹³⁷.

Dugger critica Williamson porque os estudos dele são “não dinâmicos, mas estáticos, não históricos, mas hipotéticos. As suas economias de custos de transacção usam comparações estáticas”¹³⁸, nomeadamente confrontando envolventes que não são comparáveis.

Algumas das respostas às questões agora erguidas são-nos dadas pelo testemunho de Walsh¹³⁹, através do que tem sido edificado na Grã-Bretanha. Para o investigador, é importante atentar a dois factores na contratualização de bens e/ou serviços: a duração dos contratos e os montantes financeiros envolvidos. A duração dos contratos varia quanto ao serviço a ser prestado: se o contrato respeitar à recolha de lixo, limpeza de ruas e/ou manutenção de veículos automóveis aplicar-se-á uma duração de 5 anos; se o contrato concerne a outros serviços que não os enunciados na primeira parte dever-se-á utilizar um contrato de 4 anos. Mas atenção, segundo os inquiridos no estudo de Walsh, a duração dos contratos depende da “natureza do serviço, da capacidade do sector privado”¹⁴⁰, entre outros. Já os montantes financeiros envolvidos dependem da variável tamanho da organização, isto é, quanto maior for a organização pública, maior será a sua capacidade económico-financeira, daí que os contratos variem em consonância.

3.3.1.1.1.3. O Oportunismo

Por oportunismo entender-se-á o interesse pessoal que comanda o comportamento humano e pode ser intrínseco, aquele que ocorre dentro da organização, ou extrínseco, aquele que acontece entre a organização e as demais.

Para a Teoria dos Custos de Transacção, o oportunismo que assenta na falha e/ou assimetria de informação é o mais relevante no nível intrínseco. Os autores do Novo Institucionalismo Económico defendem a adopção da integração vertical quando existem assimetrias de informação, porque as organizações possuem um melhor

¹³⁷ WILLIAMSON, Oliver, ob. cit. pág. 75

¹³⁸ DUGGER, William, ob. cit., pp.: 426 – 427

¹³⁹ Vide WALSH, Kieron, *et al*, *Competitive Tendering for Local Authority Services*. London HMSO, 1991

¹⁴⁰ WALSH, Kieron, *et al*, ob. cit., pág. 13



mecanismo de resolução de conflitos. No que respeita ao oportunismo extrínseco, quando uma organização utiliza o método da contratualização está a incorrer num possível conflito, que surge do poder negocial da organização contratada. Nesta possível ocorrência deve a organização contratante optar pela coordenação interna para diminuir os custos das transacções.

O oportunismo é mais um dos conceitos dominantes, em concomitância com os de especialização e grau de incerteza, e deve ser equacionado quando uma organização se decide por uma das soluções possíveis: 1) integração vertical – a designada de internalização; ou 2) aproveitamento das condições que são oferecidas no mercado – a externalização.

Por oportunismo entender-se-á o interesse pessoal que comanda o comportamento humano. O interesse pessoal pode-se revestir de inúmeras hipóteses: ânsia de poder, mera disputa, cobiça, atractivo por ganhos pecuniários, entre outros. Para Williamson, o interesse pessoal que comanda o comportamento humano revela-se em alguns comportamentos deliberados, tais como a mentira, o ladroar ou mesmo o falsear. Mas, na generalidade, o oportunismo “refere-se à amostra incompleta ou distorcida de informação, especialmente para calcular os esforços de enganar, distorcer, disfarçar, ofuscar ou confundir”¹⁴¹. O oportunismo que assenta na falha e/ou assimetria de informação pode redundar em complicações que afectam a organização económica¹⁴².

O oportunismo poder-se-á então dividir, para nós, em oportunismo intrínseco ou oportunismo extrínseco.

O oportunismo intrínseco dá-se, e como a designação o indica, adentro da própria organização. Nesta casualidade, o interesse individual comanda um colaborador da empresa, que pode envolver uma das hipóteses de consideração já avançadas: ânsia de poder, mera disputa, cobiça, atractivo por ganhos pecuniários, etc.. É então uma ameaça credível com que a organização tem de lidar, ameaça essa que surge no “contexto do conflito e da rivalidade”¹⁴³.

¹⁴¹ WILLIAMSON, Oliver, ob. cit., pág. 47

¹⁴² *Idem*, pág. 48

¹⁴³ *Ibidem*, pág. 167



Há que atentar ao trabalho de Crozier¹⁴⁴, para quem a organização é o cenário onde se desenvolve a actividade colectiva – onde os colaboradores passam mais tempo, onde se reúnem, onde unem os seus esforços na prossecução dos objectivos colectivos; onde os colaboradores são os figurantes, vendo-os como actores sociais que podem influenciar por exemplo a estratégia da organização; onde o controlo não pode ser total, porque o ser humano não detém tamanha capacidade; onde surgem então as zonas de incerteza¹⁴⁵, que vão perfilhar as estratégias pessoais que não seguem os traços globais; daí que a variável poder seja determinante numa organização.

Como Bilhim¹⁴⁶ afirma, as organizações são sistemas de regras e sistemas de actividade política em que surgem os interesses do indivíduo A que podem levar à existência de conflito se colidirem com os do indivíduo B. Partindo do pressuposto que existe uma confrontação de interesses, o conflito só será resolvido através do recurso ao poder.

Reportando à função pública, temos que os teóricos da Public Choice¹⁴⁷ identificam algumas falhas desta organização¹⁴⁸. A primeira falha é na ideia de que não se pode adoptar o ideal que os políticos vão, no exercício das suas funções, encaminhar pela solução que melhor serve os interesses da comunidade. Os agentes políticos vão atender ao interesse individual, ao invés do comunitário. O interesse individual é notório nas tentativas dos decisores auferirem ganhos pecuniários, ou não pecuniários. A segunda falha resulta da vontade dos burocratas. Mesmo que os políticos na sua acção escolham as soluções que melhor satisfaçam o interesse público, os colaboradores da organização pública, principalmente os seus administradores, podem inviabilizar tal aspiração, para o que se irão socorrer da burocracia, aqui entendida no senso comum, isto é, ineficiência e uso excessivo da escrita e do registo. Para resolver as dificuldades de cumprimento destas directivas dos políticos, podem-se adoptar estruturas e

¹⁴⁴ Vide CROZIER, Michel, “*Sociologie des Organisations*” in *Revue Française de Sociologie*, Vol XX, n.º 3, 1979

¹⁴⁵ Pela qual entender-se-á “todo e qualquer problema técnico, estrutural ou social com relevância para a organização e para o qual não existem soluções pré-programadas” – BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit., pág. 64

¹⁴⁶ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit., pp.: 50 – 51

¹⁴⁷ “A Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*), acentuando a optimização das escolhas pelo agente económico individual ou grupal (agregação de vontades) problematizou profundamente o movimento que vai da instituição política para o cidadão. A Teoria da Escolha Pública, também conhecida por Escolha Racional, coloca ênfase exactamente no ponto oposto: é o indivíduo na busca da máxima satisfação do seu interesse egoísta quem vai influenciar a decisão política” – BILHIM, João Abreu de Faria – B, “*Políticas Públicas e a Qualidade de Serviço: Papel Central do Cidadão*” in *AAVV*, Melhor Gestão para uma Melhor Administração, Fórum 2000, Lisboa, ISCSA, 2002, pág. 72

¹⁴⁸ Vide WALSH, Kieron, ob. cit., pág. 17



configurações que irão aproximar a estrutura das organizações públicas à das não públicas, que são menos hierarquizadas, menos estruturantes, mais voltadas para o cliente e para o mercado. Como refere Walsh: “as fundações duplas da transformação das organizações dos serviços públicos são a divisão das grandes organizações em pequenas unidades e a divisão entre cliente e contratador ou comprador e fornecedor”¹⁴⁹. Iremos pois assistir, com a transformação operada, a uma mudança de valores e de atitudes por parte dos colaboradores das organizações públicas, e em especial dos seus administradores, porque estes “não encontram os mesmos incentivos poderosos como os detentores de firmas independentes: (e) estes incentivos internos são mais facilmente corruptíveis”¹⁵⁰.

Para a Teoria dos Custos de Transacção, e em especial para Williamson, interessará o conceito de oportunismo que assenta na falha e/ou assimetria de informação. Esta pode redundar em complicações que afectam a organização económica¹⁵¹. O autor defende que nestas situações “a firma possui uma maquinaria de resolução de conflitos comparativamente mais eficiente”¹⁵², daí que a internalização deverá ser o mecanismo escolhido.

Dugger critica novamente Williamson, porque o último não considera a importância que os conceitos de poder e coerção têm na organização – “ele simplesmente não investiga o papel que o poder desempenha na concentração económica”¹⁵³, porquanto “está preocupado com a eficiência da minimização dos custos de transacção”¹⁵⁴.

Pessali e Fernández¹⁵⁵ tentam aclarar a razão pela qual Williamson não atenta ao factor poder como variável fundamental. Na sua exposição, fazem uma analogia entre Williamson e Commons, tendo em comum o facto de ambos terem trabalhado para terceiros. Expõem os autores que Commons laborava para a classe operária, que se caracteriza pela ausência de poder, daí que tenha dado grande relevância a este conceito;

¹⁴⁹ WALSH, Kieron, ob. cit., pág. 196

¹⁵⁰ CARLTON, Dennis; WILLIAMSON, Oliver, “*Vertical Integration and Market Foreclosure. Comments and Discussion*” in Brookings Paper on Economic Activity, Microeconomics, Vol. 1990, 1990, pág. 282

¹⁵¹ Vide WILLIAMSON, Oliver, ob. cit., pág. 48

¹⁵² WILLIAMSON, Oliver, “*The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations*” in The American Economic Review, Vol. 61, n.º 2, May 1971, pág. 114

¹⁵³ DUGGER, William, ob. cit., pág. 425

¹⁵⁴ *Idem*, pág. 425

¹⁵⁵ Vide PESSALI, Huáscar; FERNÁNDEZ, Ramón, ob. cit., pág. 4



já Williamson trabalhava para os empregadores e a estes não falta poder, logo a variável poder não foi tida em consideração.

Por seu turno, o oportunismo extrínseco decorre no exterior da organização. Nesta eventualidade, o interesse designar-se-á de grupal, ao contrário do antecedente. Grupal porque a disputa de interesses agrega os indivíduos de cada organização numa tentativa de ganhar supremacia sob outra, ou seja, “a segunda assumpção comportamental é que os agentes humanos são dados ao oportunismo, que é a condição profunda do auto-interesse”¹⁵⁶.

A transacção é a unidade base de investigação para a Teoria dos Custos de Transacção, mas na própria transacção “o conflito potencial ameaça desfazer ou perturbar as oportunidades para conseguir ganhos mútuos”¹⁵⁷. Exemplificando, Williamson¹⁵⁸ alega que quando uma organização escolhe a forma de contratos sucessivos está a incorrer num possível conflito, ou seja, o primeiro contrato é concessionado à empresa A e desde logo esta irá ganhar uma importante vantagem sob a concorrência. As vantagens sob a concorrência dão-se, por exemplo, no *know-how* adquirido durante a vigência do primeiro contrato que resulta em ganhos de especialização; havendo um maior grau de especialização, tendencialmente, irá redundar num rácio de produtividade superiora e como os investimentos técnicos, materiais e financeiros já foram efectuados, dota a organização de uma capacidade económico – financeira dominante, entre outras vantagens. Detendo a empresa A estas vantagens, irá socorrer-se delas aquando da negociação de novo contrato, porquanto a empresa contratante depende grandemente daquela. Dependendo a contratante da contratada, um conflito pode emergir porque a empresa A socorrer-se-á do avanço de que é detentora para amplificar os seus dividendos.

Para Verhoest¹⁵⁹, duas tipologias de contratos são passíveis de utilização: 1) os *discrete contracts*, que se realizam quando o contrato é de curta duração e que envolvem a troca dos direitos de propriedade, não havendo possibilidade para os comportamentos oportunistas, e 2) os *relational contracts*, que se realizam quando o contrato é de longa duração e que envolvem transacções sucessivas, havendo neste uma maior probabilidade para que ocorram comportamentos oportunistas. Daí que “a

¹⁵⁶ WILLIAMSON, Oliver – B, ob. cit., pág. 15

¹⁵⁷ WILLIAMSON, Oliver, ob. cit, pág. 76

¹⁵⁸ Vide WILLIAMSON, Oliver, ob. cit., pp.: 112 – 123

¹⁵⁹ Vide VERHOEST, Koen, “*The Impact of Contractualisation on Control and Accountability in Government – Agency Relations: The Case of Flanders (Belgium)*”. Paper for European Group of Public Administration, Annual Conference, Oeiras, 3 – 6 September, 2003



reputação e a confiança (...) (*sejam*) factores cruciais”¹⁶⁰, especialmente no que concerne aos *relational contracts*.

3.3.1.1.1.4. A Racionalidade limitada

A última dimensão a ser considerada é a da racionalidade limitada. O homem é incapaz de ser conhecedor de toda a envolvente e se acrescentarmos que a informação não é livre, completa e muito menos acessível a todos os agentes sociais, a organização deve optar pela execução interna, segundo os defensores da Teoria dos Custos de Transacção.

O homem, para além de muitas outras características, é um ser eminentemente racional, fazendo uso da individualidade da sua inteligência, habilidade, instrução e capacidade de encetar indagações com firmeza na interdisciplinaridade. Esta lógica não é desprezada pelo Novo Institucionalismo Económico, que “na sua própria natureza utiliza uma abordagem interdisciplinar no estudo das organizações”¹⁶¹.

O Novo Institucionalismo Económico, e principalmente a Teoria dos Custos de Transacção, interessa-se por um conceito comportamental crítico: “a (...) assunção cognitiva que os agentes humanos assumiram ser intencionalmente racional mas apenas limitadamente”¹⁶², socorrendo-se grandemente dos trabalhos de Simon.

Grande conhecedor deste domínio foi, como já foi referenciado, Simon¹⁶³, para quem o acto de gerir ocorre no critério da tomada de decisão. Para que o gestor/administrador decida, tem de deter a informação necessária para a escolha das possíveis alternativas. Mas, sustenta o autor, todo o decisor é incapaz de ser conhecedor da realidade envolvente, isto é, o ser humano não é capaz de conhecer na exaustão toda a informação que o circunda. Não sendo o decisor conhecedor de toda a informação está como que racionalmente limitado. Simon não concorda com a alegação da Teoria Tradicional, para a qual o decisor opta pela alternativa óptima – é o conceito de “homem económico”. Ao contrário desta teoria, Simon propõe a adopção do “homem

¹⁶⁰ VERHOEST, Koen, ob. cit., pág. 8

¹⁶¹ WILLIAMSON, Oliver, ob. cit., pág. 75

¹⁶² WILLIAMSON, Oliver – B, ob. cit., 1993, pág. 92

¹⁶³ Vide SIMON, Herbert, *Administrative Behaviour: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization – 2nd Edition*. New York: Collier/Macmillan, 1975



administrativo”, que tende a escolher a alternativa suficientemente boa, porquanto é incapaz de conhecer toda a envolvente que vá ao encontro da decisão óptima.

Dugger critica novamente Williamson, porque “(ele) rejeita a racionalidade económica omnisciente do *homo economicus*, mas não vai até ao fim da racionalidade cultural do *homo institucionalis*”¹⁶⁴.

Para mais, temos que a informação não é livre, completa e muito menos acessível a todos os agentes sociais. Se, no domínio da suposição, a informação estivesse disponível a todos os actores económicos, e no que concerne à Teoria dos Custos de Transacção, seria relativamente fácil a gestão de contratos, porque o oportunismo era de difícil concretização. Imediatamente se depreende que a solução de externalização seria a melhor opção num ambiente dinâmico à propagação de dados porque “as transacções serão relativamente menos custosas e o mercado mais eficiente que a hierarquia”¹⁶⁵. Contudo, a realidade é bastante diferente e quanto maior é a “complexidade social e a variação, mais necessário será a informação detalhada para a tomada de decisão, mas maior será o custo de criação e manutenção do sistema de informação”¹⁶⁶.

Podemos assim concluir que o homem é um ser racionalmente limitado, porque é incapaz de ser conhecedor de todas as informações necessárias para uma tomada de decisão óptima. Deste modo, o homem vai decidir pela decisão suficientemente boa e nunca pela melhor solução.

3.3.1.2. A hipótese da Externalização

A hipótese de externalização, ou uso do mecanismo de mercado, é outra solução possível. Considerando, novamente, as dimensões de grau de frequência, o grau e o tipo de incerteza e a qualidade de especificação dos contratos, a externalização é a melhor hipótese quando se verificar que o número de utilização dos contratos é diminuto, não justificando a adopção da coordenação interna, cujos gastos seriam superiores. Se o grau de incerteza for, também, reduzido, a externalização é a solução, porque a especificação

¹⁶⁴ DUGGER, William, ob. cit., pág. 427

¹⁶⁵ WALSH, Kieron, ob. cit., pág. 47

¹⁶⁶ *Idem*, pág. 47



do bem e/ou serviço é de menor complexidade daí que os custos sejam inferiores à produção interna.

Há pois que fazer uma escolha entre internalização ou externalização. Williamson¹⁶⁷ e como já foi referido, compreende que as diferenças entre o mercado e a integração vertical são que o mercado é superiormente eficaz, na confrontação com a integração vertical, a impulsionar os incentivos e a limitar os efeitos da burocracia; que os mercados retiram maiores vantagens dos indicadores no entendimento da procura agregada; contudo, que a integração vertical é possuidora de vários instrumentos de acção governativa que o mercado não possui, sendo uma das vantagens em que “a melhor solução pode ser a integração vertical, com todas as partes do corpo a serem produzidas internamente, ao invés de fora”¹⁶⁸.

Pudemos então compreender que para os defensores do Novo Institucionalismo Económico é pedido aos gestores e/ou administradores que decidam qual o mecanismo de execução adequado para a prossecução da missão das suas organizações, com suporte na Teoria dos Custos de Transacção. A decisão é nuclear porque vai eleger como alocador de recursos um entre dois mecanismos: o de mercado – que se apoia nos elementos dos factores de produção ou a escolha pela produção interna – que se firma na reprodução das condições de mercado adentro da organização, socorrendo-se para o efeito nos pressupostos teóricos de que uma maior produção é possível através da redução de custos, que implicarão ganhos de especialização – mas não unicamente.

A escolha do melhor mecanismo de alocação dos recursos também se coloca aos serviços prestados pela Administração Pública, que não são indiferentes a esta nova abordagem – a do Novo Institucionalismo Económico. Os serviços fornecidos pela acção política têm sido intensamente debatidos no contexto internacional e nacional. A nova conjuntura económica, financeira, política e social da globalização¹⁶⁹, leva a equacionar qual o papel do Estado de momento.

¹⁶⁷ Vide WILLIAMSON, Oliver, ob. cit., pág. 90

¹⁶⁸ HOLMSTROM, Bengt; ROBERTS, John, ob. cit., pág. 74

¹⁶⁹ O que se entende pelo fenómeno da *globalização*?

“Millions of words have been written, hundreds of conferences convened, and dozens of books published about globalization. Yet the subject remains clouded, if not obscured, by the rhetoric surrounding it” – WOLF, Charles Jr., *Straddling Economics and Politics – Cross-Cutting Issues in Asia, the United States, and the Global Economy*. Santa Monica: RAND, 2002, pág. 1. “Globalization is the increased speed,



Wolf Jr.¹⁷⁰ tem-se concentrado grandemente nesta temática. O autor afirma que existem duas movimentações, se assim as podemos considerar: por um lado dispomos dos seguidores que são a favor do mercado e que se opõem ao não mercado; por outro, dispomos dos partidários que favorecem a acção do Estado e declinam o mecanismo de mercado. Como podemos observar no Quadro n.º 1, Mercado *versus*. Governo: Fontes de Apoio e Oposição, temos que a primeira movimentação – a favor do mercado e objecção ao não mercado – defende que o mercado é mais competitivo, enquanto a segunda movimentação – a favor do Estado e de resistência ao mercado – protege o planeamento e o *welfare* económico executado pelo Estado e afronta o não mercado através das externalidades que nele ocorrem. Nota igualmente Wolf Jr. que os seguidores da primeira movimentação defendem a adopção do mecanismo de mercado, mas não apontam críticas à acção do Estado, o que não é suficiente para justificar tal posição.

Para Wolf Jr., os argumentos das duas movimentações são a favor do governo contra o mercado e a favor do mercado contra o governo. Mas quer a primeira

frequency, and magnitude of access to national markets by non-national competitors (...), (and) in defining globalization this way, I intend it to compass all markets: social, cultural, and recreational markets, including markets for intellectual property, literature, film, media, music, and sports, as well as those for merchandise and commercial services” – *Idem*, pág. 5.

A globalização das economias não é um fenómeno novo porquanto poder-se-á constatar que “no período que decorreu entre a parte final do Séc. XIX até à I Guerra Mundial (1914) se verificou existir um nível de integração das economias estatisticamente semelhante ao actual” – SANTOS, Vítor – A, “*Será a Globalização um Fenómeno Sustentável?*” in *AAVV*, Globalização, Políticas Públicas e Competitividade, Oeiras, Celta Editora, 2001, pág. 13. Mas a fase que compreende o final da I Grande Guerra até ao início da II Grande Guerra (1939) “separou a emergência de dois processos de globalização que se distinguem pelo facto do primeiro ser determinado pela queda dos custos dos transportes e o segundo pelo decréscimo, quase abissal, dos custos de comunicação e processamento de informação. Este processo tem contribuído para tornar os mercados mais transparentes reflectindo-se, portanto, numa redução da incerteza e dos custos de transacção e numa menor eficácia das barreiras à entrada” – *Idem*, pág. 13.


A globalização tem para Vítor Santos como vantagem o efeito de disciplina que obriga os Estados a conter as suas despesas e a aumentar de forma mais eficiente a afectação de recursos. A grande preocupação do autor centra-se na obtenção de um compromisso possível entre o mercado, Estado e sociedade sem afectar a capacidade competitiva das várias economias – *Vide* SANTOS, Vítor – B, “*A Globalização e o Futuro do Estado*” in *AAVV*, Globalização, Políticas Públicas e Competitividade, Oeiras, Celta Editora, 2001, pág. 39. O Autor refere, ainda, que muitos são aqueles que apoiam o movimento da globalização como o único meio capaz de reduzir a ineficácia das economias nacionais, não esquecendo, inclusive, a redistribuição da riqueza gerada “antes pelo contrário, acreditamos que a mundialização pode suscitar uma disciplina competitiva que torne possível a existência de Estados mais justos e eficazes” – *Idem*, pág. 50. Mas existem também os opositores ao movimento de globalização. Os contestatários do movimento global suportam que: 1) a liberalização dos mercados irá acentuar ainda mais as desigualdades entre os países ricos do Norte e os países pobres do Sul, e 2) desigualdades que acentuar-se-ão, também elas, entre os nacionais de cada região. Charles Wolf Jr. admite que “although there are losses and losers, as well as gains and winners, the aggregate of economic gains exceeds that of losses. While low range labor in developing countries is “exploited” by the increased penetration of foreign business and investment in domestic markets, the process creates benefits and opportunities that the low wage labor would be denied without globalization” – WOLF, Charles Jr., ob. cit., pág. 12

¹⁷⁰ *Vide* WOLF, Charles Jr., *Markets or Governments – Choosing Between Imperfect Alternatives*, 2nd Edition. London: The MIT Press, 1994, pp.: 5 – 6



alternativa quer a segunda são imperfeitas. A questão que se coloca é saber qual a melhor alternativa de entre duas hipóteses ambas imperfeitas. Podemos apontar quatro falhas de mercado¹⁷¹: 1) a existência de externalidades e bens público, 2) o ressarcir de investimentos, 3) as imperfeições várias de mercado e 4) a inequidade distributiva dos bens e/ou serviços. A existência de externalidades e bens públicos fará com que os impactos dos *outputs* produzidos pelo mercado não sejam tão eficientes como definidos previamente. Os *outcomes* só se tornam eficientes na hipótese de serem anteriormente previstos por um, ou mais, produtores. O ressarcir de investimentos pode causar, também ele, uma ineficiência de *outcomes*, isto é, o objectivo dos produtores centrar-se-á na diminuição dos custos marginais e aumento do retorno do investimento efectuado. A diminuição dos custos marginais irá elevar em determinada altura a organização que melhor o tenha efectuado, gerando assim uma situação de monopólio num mercado anteriormente concorrencial.

Quadro n.º 1 – Mercado *versus* Governo: Fontes de Apoio e Oposição

	Markets	Governments (Nonmarket)
Pro	Theory of competitive markets, supported by examples and country experience	Theory of planning and welfare economics, supported by examples and county experience
Anti	Theory of market failure, supported by examples and country experience	 example and county experience

Fonte: WOLF, Charles Jr., *Markets or Governments – Choosing Between Imperfect Alternatives*, 2nd Edition. London: The MIT Press, 1994, pág. 5

As várias imperfeições de mercado contabilizam-se nos preços praticados, na escassez dos bens, nos custos de oportunidade, na inequidade de informação para todos os

¹⁷¹ Vide WOLF, Charles Jr., ob. cit, pp.: 23 – 28



consumidores e produtores, na distinção da tecnologia entre os produtores, entre outros. A última falha de mercado apontada por Wolf Jr. é a inequidade distributiva dos bens e/ou serviços. O mercado pode prover a uma alocação mais eficiente dos recursos, mas não produz necessariamente uma distribuição equitativa das mais valias produzidas.

Existem, identicamente para o autor, quatro falhas do não mercado, ou acção governativa¹⁷²: 1) a disjunção entre custos dos *outputs* e impactos dos mesmos, 2) a adopção de estruturas que promovem os interesses próprios em detrimento dos objectivos organizacionais, 3) externalidades derivadas e 4) a inequidade distributiva da variável poder. A disjunção entre os custos dos *outputs* e impactos dos mesmos dá-se porque os bens e/ou serviços produzidos e/ou prestados pela administração pública são suportados pelo financiamento público, isto é, rege-se pela não utilização do mecanismo de preços.

Quadro n.º 2 – Falhas do Mercado e Não Mercado

Market failures	Non market failures
1. Externalities and public goods	1. Disjunction between costs and revenues: Redundant and rising costs
2. Increasing returns	2. Internalities and organizational goals
3. Market imperfections	3. Derived Externalities
4. Distributional inequity (income and wealth)	4. Distributional inequity (power and privilege)

Fonte: Adaptado de WOLF, Charles Jr., *Markets or Governments – Choosing Between Imperfect Alternatives*, 2nd Edition. London: The MIT Press, 1994, pág. 87

A não utilização do mecanismo de preços impossibilita o conhecimento efectivo dos custos reais da acção do Estado. O Estado, na missão de modernização das suas estruturas, pode adoptar construções que promovam os comportamentos abusivos em detrimento dos objectivos organizacionais – são as disputas pelo poder nas designadas

¹⁷² Vide WOLF, Charles Jr., ob. cit., pp.: 75 – 79



de zonas de incerteza por Crozier. Os objectivos organizacionais serão substituídos pelo oportunismo intrínseco, que se dá dentro da própria organização. Nesta eventualidade, o interesse individual comanda um colaborador da empresa, que pode envolver uma das seguintes hipóteses de consideração: ânsia de poder, mera disputa, cobiça, atractivo por ganhos pecuniários, entre outros. As externalidades derivadas ocorrem quando o governo, na tentativa de suprir uma, ou mais, deficiências do mercado, incorre em outras falhas, ou como Wolf Jr. refere: “quando os elefantes (governo) espirram, os outros animais apanham pneumonia”¹⁷³. A inequidade distributiva da variável poder, pode acontecer porque o Estado poderá atribuir poder e privilégios a uns e afastar outros.

Todas estas variáveis têm de ser ponderadas aquando da decisão entre os mecanismos de internalização ou externalização na Administração Pública. Esta tem de estar, como Moreira refere: “mais orientada para o mercado e para as necessidades dos cidadãos e menos voltada para si mesma e para os procedimentos administrativos”¹⁷⁴, sendo possível a mudança, equacionando os valores, normas e crenças desta organização, a Pública. “A Organização não é um fim em si, mas um meio para chegar-se ao fim, que é o desempenho e os resultados (...)”¹⁷⁵. Tal mudança tem sido sistematicamente defendida por movimentos de opinião, que defendem que os privados podem, e devem, substituir algumas tarefas do Estado, cabendo a este não uma missão de prestação de serviços, mas uma missão de regulação.

Ribeiro alude à passagem do Estado “que se limitava essencialmente a assegurar a ordem pública, a administração da justiça, a defesa e a realização de obras públicas fundamentais, deixando a outras estruturas da sociedade, quando existiam, a manutenção (de vários) serviços”¹⁷⁶, para o Estado moderno, que se caracteriza pela produção de inúmeros bens e serviços, com o intuito da promoção da universalidade e igualdade de todos os cidadãos no acesso àqueles – é o conceito de *Welfare State*, a que já aludimos. Mas, e para Coissoró, “tornou-se hoje um truísmo a afirmação de que o Estado Providência¹⁷⁷ – uma das conquistas mais celebradas do post-guerra nas

¹⁷³ WOLF, Charles Jr., ob. cit., pág. 79

¹⁷⁴ MOREIRA, Adriano, “A Administração da Justiça” in AAVV, Gestão por Objectivos na Administração Pública, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998, pág. 227

¹⁷⁵ DRUCKER, Peter – B, *Prática de Administração de Empresas, Vol. II – 2.ª Edição*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964, pág. 13

¹⁷⁶ RIBEIRO, Almeida, “O Serviço Público na União Europeia” in AAVV, Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 2001, pág. 151

¹⁷⁷ “Ele é fruto, antes do mais, das sociedades industriais, e oferece os correctivos aos efeitos nefastos da industrialização; laiciza os tradicionais valores aos correntes em obrigação política de solidariedade



democracias ocidentais – atravessa uma profunda crise, para muitos inultrapassável, havendo mesmo quem tenha lavrado já, certidão do seu óbito”¹⁷⁸. Bilhim concorda com o último quando redige que “o governo não é mais ‘aquele que está encarregado’; desvaloriza-se o seu carácter empreendedor, valorizando-se em seu lugar a cidadania activa”¹⁷⁹. Assiste-se, assim, à passagem de um Estado Executor para um Estado Regulador – “quanto menos executor for o Estado, maior a necessidade de regulação e mais regulador o Estado terá de ser. A redução do papel do Estado produtor e prestador de serviços implica o aumento da regulação, naturalmente”¹⁸⁰.

Por tudo o que foi referido, concluímos que para o Novo Institucionalismo Económico as organizações justificam a sua existência na tentativa de redução da utilização do mecanismo de mercado e dos custos de transacção a ele associado. Para que se saiba qual o melhor mecanismo de alocação de recursos, esta abordagem propõe a introdução dos custos de transacção como unidade base de investigação. Através dos custos de transacção a organização terá de efectuar a escolha entre a produção e/ou prestação interna de um bem e/ou serviço ou a sua aquisição no mercado.

Esta abordagem teve grande impacto na Escola Managerial, que de imediato passaremos a analisar.

3.3.2. A Escola Managerial

A Escola Managerial, influenciada pelo Novo Institucionalismo Económico, surgiu na Grã-Bretanha na década de 1970 com a governação de Thatcher e nos EUA na década de 1980 com a governação de Reagan. Esta Escola considera dois mecanismos para a alocação de recursos: a internalização e a externalização. A externalização deve ser o mecanismo de alocação de recursos mais utilizado para promover o uso do mecanismo de privatização de sectores controlados pelo Estado, para diminuir e

colectiva. O Estado – Providência é a Organização fundada no princípio da solidariedade nacional que garante aos cidadãos (e não apenas aos trabalhadores e suas famílias) contra todos os riscos susceptíveis de reduzir ou de suprimir a sua capacidade de ganhos. Cobre os encargos de maternidade e os familiares. Além dos riscos profissionais, vai acrescentá-los aos benefícios entendendo-os ao que se tem chamado a virtude solidarista “ – COISSORÓ, Narana, *O Contrato de Trabalho e a Segurança Social in AAVV*, Estudos em Homenagem ao Professor Adriano Moreira – II Volume, Lisboa, ISCSP, 1995, pág. 478

¹⁷⁸ COISSORÓ, Narana, ob. cit., pág. 473

¹⁷⁹ BILHIM, João Abreu de Faria – B, ob. cit., pág. 64

¹⁸⁰ BILHIM, João Abreu de Faria – B, “*Autoridades Reguladoras Independentes – Um Modelo de Evolução das Políticas Públicas*” in Observatório – Reflexões sobre a Regulação do Sector da Comunicação em Portugal, n.º 8, Janeiro 2004, pág. 23



simplificar a intervenção do Estado na economia e para promover o princípio de igualdade e das regras da livre concorrência entre todos os agentes económicos.

A Escola Managerial crítica, assim, a gestão pública, ou burocracia pública, e defende o primado da superioridade da gestão privada. Esta Escola divide-se em duas correntes: o *New Public Management* e o *Reinventing Government*, que de imediato vamos analisar.

3.3.2.1. O *New Public Management*

A primeira corrente da Escola Managerial é a do *New Public Management*. Nesta encontramos nomes como Savas e a ideia base de que a introdução da gestão de tipo privado em todos os domínios que concernem a Administração Pública, através do recurso às privatizações, é a solução a adoptar para melhorar a eficiência da mesma.

O *New Public Management* adquire notoriedade com as entradas de Ronald Reagan e Margaret Thatcher para a presidência dos Estados Unidos da América e Reino Unido, respectivamente, nas décadas de 70 e 80. Este movimento advoga a introdução da gestão de tipo privado em todos os domínios concernentes à Administração Pública através do recurso às privatizações. As privatizações são, unicamente, a forma apropriada para a introdução da eficiência e funcionalidade dos serviços públicos. A principal característica do *New Public Management* é “a introdução de mecanismos de mercado nas organizações de serviço público: a ‘marketização’ do serviço público”¹⁸¹ ou conforme nos menciona Savas, “a privatização é o *New Public Management*”¹⁸².

A finalidade da experiência efectuada na Grã-Bretanha centrou-se na transformação da prestação do serviço público através da mudança organizacional, ou seja, na modificação da estrutura e cultura da administração pública¹⁸³. A reforma do programa na prestação do serviço público ambicionava: 1) reduzir os custos da acção governativa; 2) limitar a actividade do sector público e em concomitância diminuir o número de funcionários; e 3) mudar os valores da administração pública.

¹⁸¹ WALSH, Kieron, ob. cit., pág. xi

¹⁸² *Idem*, pág. 319

¹⁸³ WALSH, Kieron, *et al*, *Contracting for Change – Contracts in Health, Social Care, and other Local Government Services*. Oxford: Oxford University Press, 1997, pág. 5



Walsh¹⁸⁴ explana que as burocracias públicas exteriorizam as características de maximização da própria burocracia, porquanto os incentivos dos administradores são ínfimos. Logo, é promovido o oportunismo intrínseco, que resulta, invariavelmente, na prossecução dos objectivos pessoais ao invés dos organizacionais, sofrendo o domínio dos oportunismos extrínsecos e dos grupos de pressão. Daí que tenha surgido a reforma do programa na prestação do serviço público. Contudo, “é já aparente que o Novo Institucionalismo Económico é caracterizado por uma série de tensões”¹⁸⁵, que serão tratadas a jusante.

A ideia implementada no Reino Unido nos finais da década de 70 foi introduzida no ano de 1986 em Portugal¹⁸⁶, segundo Araújo¹⁸⁷. As reformas então executadas permitiram a adopção de métodos e técnicas privadas, sofrendo a influência teórica de que as práticas do sector privado eram melhores que as do sector público. Numa fase mais tardia da reforma portuguesa atingiu-se um período mais radical através da utilização de mecanismos de mercado e privatizações, ainda segundo o mesmo autor.

3.3.2.2. O *Reinventing Government*

A segunda corrente da Escola Managerial, o *Reinventing Government*, é subscrita por autores como Osborne e Gaebler¹⁸⁸ e defende que os resultados alcançados são mais importantes do que as regras. Deve existir uma maior aproximação entre governantes e governados para que se saiba quais são as necessidades que têm de ser satisfeitas. Uma flexibilização das estruturas hierárquicas, em detrimento da concentração e centralização, irá redundar num aumento da eficiência da Administração Pública. Quando tal não suceda poder-se-á transferir a produção de certos bens e serviços a organizações privadas, mas o Estado nunca abdica do seu papel de controlo quando concessionaria.

Esta corrente teve grande impacto, muito recentemente, aquando da Presidência de Bill Clinton e da Vice-Presidência de Gore no implementar da *National Performance*

¹⁸⁴ WALSH, Kieron, *et al*, ob. cit., pág. 5

¹⁸⁵ WALSH, Kieron, ob. cit., pág. 220

¹⁸⁶ Não nos esqueçamos que foi nesta data que Portugal entrou na então designada Comunidade Económica Europeia, agora União Europeia

¹⁸⁷ Vide ARAÚJO, Joaquim Filipe, ob. cit., pág. 19

¹⁸⁸ Vide OSBORNE, David; GAEBLER, Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books, 1992



Review, com o intuito de modernizar a administração pública norte americana¹⁸⁹, de acordo com o quadro seguinte.

Quadro n.º 3 – Princípios Fundamentais da *NPR*

**PRINCÍPIOS
DA NATIONAL PERFORMANCE REVIEW**

Vamos criar uma Administração Pública que ponha as pessoas em primeiro lugar:

- Cortando despesas desnecessárias
- Servindo os clientes
- Reforçando a capacidade de decisão dos seus funcionários
- Ajudando as comunidades a resolverem os seus problemas
- Estimulando a qualidade

Eis como faremos. Vamos:

- Criar um claro sentido de missão
- Pilotar melhor, remar menos
- Transferir poderes e responsabilidades
- Substituir regulamentos por incentivos
- Desenvolver orçamentos com base em resultados
- Abrir à concorrência actividades federais
- Procurar soluções, não administrativas, mas sim de mercado
- Avaliar o nosso sucesso pelo grau de satisfação dos clientes

Fonte: Gore, Albert, *Reinventar a Administração Pública*. Lisboa: Quetzal Editores, 1994, pág. 45

Os principais pressupostos são que se deve atentar aos resultados e não tanto às regras. As necessidades dos clientes têm de ser conhecidas para que se satisfaçam,

¹⁸⁹ Vide GORE, Albert, *Reinventar a Administração Pública*. Lisboa: Quetzal Editores, 1994



porque “o objectivo de um negócio é criar um cliente”¹⁹⁰, e sem satisfação não há clientes. Uma flexibilização das estruturas hierárquicas, em detrimento da concentração e centralização, irá redundar num aumento da eficiência da Administração Pública. Quando tal não suceda poder-se-á transferir a produção de certos bens e serviços a organizações privadas, mas o Estado nunca abdica do seu papel de controlo quando concessionária.

Qualquer uma destas correntes tem como objectivo, embora adoptando métodos diferentes, a melhoria do *status quo* dos serviços públicos através da eficiência, eficácia e *accountability*, que é um processo evolutivo¹⁹¹. A Escola Managerial crítica assim a gestão pública – burocracia pública, e defende o primado da superioridade da gestão privada. Esta concepção é baseada nos modelos americanos e europeus de Administração Pública. A Europa¹⁹², por exemplo, contextualiza-se num sistema

¹⁹⁰ DRUCKER, Peter – C, *Managing for Results, Economic Tasks and Risk-Taking Decision*. Oxford: Butterworth Heinemann, 1964, pág. 85

¹⁹¹ ARAÚJO, Joaquim Filipe, ob. cit., pág. 10

¹⁹² Processo de criação: A Fase de Integração, subsequente ao período e/ou Fase de Cooperação, Europeia inicia-se com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço através do Tratado de Paris de 18 de Abril de 1951. A 25 de Março de 1957, depois do sucesso económico da primeira tentativa para uma Europa unida, são assinados em Roma os Tratados que instituem a Comunidade Europeia para a Energia Atómica e a Comunidade Económica Europeia. Entram em vigor os tratados ora assinados a 14 de Janeiro de 1958. Em 8 de Abril de 1965 um outro Tratado é assinado em Bruxelas com o propósito de unificar os órgãos das três «Comunidade» existentes – a do Carvão e do Aço, da Energia Atómica e Económica Europeia. Com o objectivo de alterar, complementar/ melhorar os anteriores, é assinado o Acto Único Europeu em Fevereiro de 1986 na cidade de Haia e no Luxemburgo. A criação de uma Europa forte e unida torna-se definitiva com a assinatura do Tratado da União Europeia a 7 de Fevereiro de 1992, mais conhecido como «Tratado de Maastrich». A adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia efectivou-se por Tratado assinado em Lisboa no dia 12 de Junho de 1985 entrando em vigor a 1 de Janeiro de 1986. Pós Maastrich surgiram os Tratados de Amsterdão e de Nice, em 1997 e 2002 respectivamente, ambos com o mesmo intuito, o de possibilitar o alargamento da União Europeia a outros países que se queiram candidatar. Nos já referenciados Tratados foram igualmente previstas melhorias, aprofundamentos e reajustamentos, ao nível das disposições. Em suma, a Europa havia saído recentemente da II Guerra Mundial (1939-1945) onde o morticínio deixara “feridas” (quase) inultrapassáveis aos povos nela envolvida. Para mais *Vide* CAMPOS, João Mota de, *Manual de Direito Comunitário – 2.ª Edição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001; - CAMPOS, João Mota de; PEREIRA, António Pinto, *Tratados Comunitários – 2.ª Edição*. Lisboa: Rei dos Livros, 1999.

A unificação da Europa foi, desde sempre, um objectivo prioritário. Objectivo que se tem frustrado mercê dos últimos acontecimentos: a guerra encetada pela parceria Grã-Bretanha e Estados Unidos da América contra o regime despótico de Saddam Hussein; e que muito tem dividido os países que compõem a União Europeia. Embora um pouco distante deste acontecimento concreto, o escrito de Carlos Diogo Moreira apresenta-se em actuação, senão: “Será a Europa uma Sociedade? A Europa é um conjunto geográfico com, cada vez mais, instituições políticas e económicas próprias.

Mas a Europa não é apenas a «Comunidade Europeia» ou a «União Europeia» oficiais ou uma qualquer aliança política e administrativa.

É algo cujo significado parece ter vindo a mudar recentemente com elevada frequência, à medida que múltiplos e dramáticos acontecimentos têm sucedido. A Europa é, hoje, motivo de preocupação quotidiana, suscitando simultaneamente sentimentos de entusiasmo e ansiedade – MOREIRA, Carlos Diogo, “*Europa, Cultura e Sociedade*” in *AAVV*, Estudos em Homenagem ao Professor Moreira – II Vol., Lisboa, ISCSP, 1995, pág. 487



administrativo, centralista e legalista, a que os defensores do movimento manageralista chamam de burocrático. A presente fase económica e social, onde se assiste a uma intensa competitividade entre as organizações, requer mudanças nas organizações públicas, e essas mudanças têm que ser feitas. A Administração Pública está, para os defensores do movimento managerial, demasiado apegada aos regulamentos e procedimentos. Há que agilizar a gestão pública através da adopção de outros critérios e ferramentas, entre as quais a adopção da reengenharia como ferramenta passível de utilização para a Administração Pública. Carvalho estudou a adopção desta ferramenta na Administração Pública Portuguesa e procurou responder à questão de “qual a viabilidade da aplicação da reengenharia¹⁹³ às organizações do sector público administrativo?”¹⁹⁴. Para a autora, os pressupostos teóricos a serem utilizados na indagação centram-se na eficiência e eficácia “porque temos (*a autora*) dificuldade em entender as actividades de gestão sem os intrínsecos critérios de optimização da relação entre utilização dos recursos e os resultados”¹⁹⁵. Constata ainda que esta reforma, através do uso da reengenharia, assume variadas formas, exemplificando com a mudança organizacional.

Respondendo à pergunta de partida formulada conclui que “não a rejeitamos (à reengenharia), não rejeitamos a sua possível utilidade, porém pensamos que aqui, como em tantos outros campos de gestão (quer no sector empresarial quer no público), se terá de fazer um esforço para testar modelos, principalmente a nível das suas metodologias, pô-los à prova em projectos piloto e reformulá-los com base na experiência”¹⁹⁶.

Os critérios utilizados por Carvalho são fundamentais, mas decerto que se deve atentar, concomitantemente, ao critério da qualidade¹⁹⁷. Rocha faz a enunciação do

Nota: Portugal teve que cumprir critérios de convergência económica para que a sua entrada fosse possível. Após a entrada na Comunidade, Portugal continua a ter critérios de convergência económica a cumprir.

¹⁹³ Pela qual se entenderá, segundo Elisabete Carvalho, como “o (re)desenho radical dos processos centrais e de apoio de uma organização, com o objectivo de se obterem melhorias substanciais de desempenho”, com o fim último de prestar um melhor serviço ao cliente, diminuir custos, aumentar a qualidade do produto, detectando, ainda, os processos que não se enquadram no *core business* que poderão, eventualmente, ser concessionados a privados (*outsourcing*) - CARVALHO, Elisabete Reis de, *Reengenharia da Administração Pública: A Procura de novos Modelos de Gestão – Dissertação de Mestrado*. Lisboa, ISCTE, 2001, pág. 155

¹⁹⁴ CARVALHO, Elisabete Reis de, ob. cit., pág. 173

¹⁹⁵ *Idem*, pág. 173

¹⁹⁶ *Ibidem*, pág. 178

¹⁹⁷ “A qualidade reporta-se tradicionalmente a produtos e está relacionada com as especificações técnicas desses mesmos produtos. Fala-se então em controlo da qualidade.

Quando o conceito é exportado para os serviços, a situação torna-se complexa porque um serviço não é uma coisa, mas uma série de actividades ou processos, os quais são produzidos e consumidos simultaneamente; não existe um padrão de controlo anterior à venda e consumo. E por isso qualidade é o



esgotar na insistência os critérios de eficiência e eficácia no que concerne ao processo de reforma administrativa. “A via encontrada consistiu em considerar os cidadãos como clientes e, portanto, interessados directos na qualidade dos serviços. Isto significa que os serviços públicos, para além de eficientes, devem ser prestados com qualidade, isto é, devem agradar aos clientes”¹⁹⁸. Para Walsh, os cidadãos possuem direitos fundamentais. Na prossecução de assegurar os direitos aos cidadãos devem ser possibilitados instrumentos que promovam a melhoria nos serviços que lhes são dedicados, através, entre outros, de sistemas de reclamações que agem para manter e melhorar a qualidade e a eficácia do serviço público¹⁹⁹.

Para Schachter²⁰⁰, algo mais tem de ser realizado. Nota o escritor que para os defensores do “*efficiency citizenship model*”²⁰¹, a estrutura e cultura organizacionais públicas determinam o afínco com que trabalha esta composição, mas *per si* não é suficiente. É então apontado que não podemos, através da acção do governo, atentar à simplicidade da reinvenção das instituições públicas, é também necessário alterar o conceito de cidadania activa: “a tarefa mais difícil é reinventarmo-nos como cidadãos activos. (...) Sem a nossa participação, qualquer tentativa de reforma terá no máximo uma sucesso muito parcial”²⁰².

Não se podem realizar reformas na Administração Pública sob, única e exclusivamente, critérios de eficiência, eficácia e qualidade. Como refere Barata, temos que ir mais além. Um bom serviço em tempo útil com a maximização de recursos é um objectivo, mas a Administração Pública “tem, principalmente, o dever de observar a legalidade dos seus actos e de se manter dentro do rigoroso respeito dos direitos e interesses dos cidadãos”²⁰³.

Esta realidade faz com que, e segundo Bilhim, se desenhem duas abordagens possíveis:

que os consumidores percebem, incluindo-se nesta percepção, não só o resultado do processo, mas também a forma como foi prestado. Incluem-se neste conceito o profissionalismo, a qualidade do vendedor, as suas atitudes e comportamentos, a acessibilidade e flexibilidade, a confiança, a reputação e credibilidade – ROCHA, Oliveira, “*A Importância da Qualidade nos Serviços Públicos*” in AAVV, *Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, Fórum 2002, Lisboa, ISCSP, 2002, pág. 47

¹⁹⁸ *Idem*, pág. 47

¹⁹⁹ WALSH, Kieron, ob. cit., pág. xv

²⁰⁰ *Vide* SCHACHTER, Hindy, “*Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance*” in *Public Administration Review*, Vol. 55, n. ° 6, Nov/Dec 1995, pp.: 530 – 538

²⁰¹ *Idem*, pág. 537

²⁰² *Ibidem*, pág. 537

²⁰³ BARATA, Óscar Soares – A, “*A produtividade na Administração Pública*” in AAVV, *Gestão por Objectivos na Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998, pág. 57



- “Mudar as modalidades institucionais – privatizar, reforçando o papel de árbitro do Estado (ou);
- Mudar o funcionamento interno da Administração – criar condições para o aparecimento de agências, abrir sectores à concorrência privada – reforçando o papel regulador e de árbitro do estado, diminuindo, sem anular, a sua função executiva na prestação de serviços”²⁰⁴.

Concordamos com Bilhim, porque duas hipóteses surgem para a realização da reforma na Administração Pública. A primeira das hipóteses é a opção pela privatização – ou externalização para o Novo Institucionalismo Económico – que implica a transferência da produção para outras entidades. A segunda hipótese, é a opção pela mudança organizacional pública através da adopção da abordagem da agência e/ou da abordagem do principal – agente, que de imediato analisaremos.

3.3.2.2.1. A Abordagem da Agência

A abordagem da agência é uma das hipóteses de que os Estados se podem socorrer para reformar a Administração Pública. A agência é um meio encontrado pelo Estado, para prestar o serviço público com o recurso à flexibilização administrativa. A agência foge assim à rigidez administrativa que caracteriza as organizações públicas tradicionais.

Para Cesare Vaccari²⁰⁵ o célere crescimento humano teve como consequência o aumento da complexidade da vida em sociedade. Essa complexidade exemplifica-se, entre outros, no método de organização pública adoptado para a prestação de serviços capazes de suprir as necessidades colectivas, individualmente sentidas. A sociedade na ânsia de atestar que as suas necessidades são satisfeitas, testemunha a mudança que os decisores públicos (os políticos) consideram. O caso italiano é disso exemplo através da adopção de empresas municipalizadas e, conseqüentemente, de agências/autoridade.

²⁰⁴ BILHIM, João Abreu de Faria, “*Problemas da Gestão por Objectivos na Administração Pública Portuguesa*” in AAVV, *Gestão por Objectivos na Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998, pág. 44

²⁰⁵ Vide VACCARI, Cesare, “*The Municipality’s Strategic Control over Companies Delivering Public Services: An Italian Experience*”. Paper for European Group of Public Administration, Annual Conference, Oeiras, 3 – 6 September, 2003



O estabelecimento de “empresas municipais, que entregavam os serviços públicos directamente”²⁰⁶, foi uma das soluções encontradas pelo governo italiano. A adesão a esta composição visa a introdução do mecanismo de mercado na prestação de bens e/ou serviços públicos. A combinação engloba a adopção da gestão do tipo privado, a qual acresce uma maior flexibilização das normas administrativas que é característica das organizações privadas e que implica, entre outros, uma maior agilidade e celeridade nas decisões administrativas e adopção de estruturas e desenhos organizacionais que se adaptam mais facilmente à envolvente. Esta gestão torna-se então possível porque é assente na particularidade de detenção das acções da empresa por parte do Sector Público – são as empresas públicas que são parte integrante do Sector Empresarial do Estado²⁰⁷. Mas atente-se ao facto de que há que combinar necessariamente “o papel social, típico do serviço público, com a procura do lucro, típica das organizações”²⁰⁸. Da comparação serviço público *versus* proveitos financeiros, ou então, eficácia *versus* eficiência, surge a problemática do conceito controlo.

No caso italiano, a criação da agência/autoridade foi o meio encontrado pela acção governativa, para erigir uma organização capaz de efectivar um controlo estratégico, que consiste no “apoio à municipalidade nas funções de direcção e controlo”²⁰⁹. Tem a agência/autoridade como funções²¹⁰: 1) emanar pareceres jurídicos, económicos e legais, que concernem a concessões, licenças, sob a possibilidade de transferência da produção e/ou prestação de bens e/ou serviços; 2) monitorar os “Contratto di servizio”, através da recolha e análise das informações obtidas e posterior encaminhamento da informação em concomitância de pareceres, para os órgãos públicos decisores; e 3) também a promoção da qualidade de serviço através da divulgação da “Carta dei servizi” – este define os padrões qualitativos na produção e/ou prestação de bens e/ou serviços que a população quer contemplar.

A reforma administrativa pode, assim, ser realizada através da criação de agências. As agências são organismos públicos dotados de autonomia económica, financeira e jurídica, mas que nunca se afastam do motivo para a sua criação, a prestação do serviço público.

²⁰⁶ Vide VACCARI, Cesare,, pág. 2

²⁰⁷ Vide FRANCO, Sousa, *Finanças Públicas e Direito Administrativo, Vol. I, 4.ª Edição*. Coimbra, Livraria Almedina, 1996, pág. 145

²⁰⁸ VACCARI, Cesare, ob. cit, pág. 3

²⁰⁹ *Idem*, pág. 10

²¹⁰ *Ibidem*, pág. 11



Outra hipótese é aquela enunciada pela abordagem do principal – agente, que de seguida analisaremos.

3.3.2.2.2. A Abordagem do Principal – agente

A abordagem do principal–agente determina a existência de relações contratuais entre o principal, neste caso em concreto seria o Governo, que através do pagamento em espécie estabelece com o agente, que neste caso seria uma organização privada, a produção de um bem ou prestação de um serviço.

“O principal objectivo da reforma administrativa é a melhoria do *status quo* dos Serviços Públicos através da eficiência e da eficácia”²¹¹, sendo a contratualização – para o modelo da abordagem do principal – agente, um dos possíveis mecanismos para ambicionar à efectivação da ambição desenvolvida.

O modelo fundado na abordagem do principal – agente assenta na relação contratual entre o Governo (principal) e uma segunda pessoa colectiva (agente). Nesta convivência, o principal (o governo) redige o contrato que o agente (a pessoa colectiva contratada) está obrigado a executar, aproveitando-se o primeiro de um mecanismo capaz de promover as potencialidades que o mercado presenteia.

Este figurino está tipificado na lei portuguesa através do decreto – lei 178/86, 3 de Junho, no qual se estabelece que o contrato de agência é: “o contrato pelo qual uma das partes (agente) se obriga a promover por conta da outra, chamada principal a celebração de contratos de modo autónomo e estável e mediante retribuição podendo ser-lhe atribuída certa zona ou determinado círculo de clientes”²¹².

Este modelo que se apoia na abordagem do principal – agente, analisado por Araújo²¹³, tem como elementos essenciais a partilha da responsabilidade entre o governo, que contrata, e a organização que o presta, que é contratada para o efeito. O Estado, ao contratar um terceiro, está a transferir a responsabilidade de produção e/ou prestação do bem e/ou serviço, mantendo contudo a responsabilidade da provisão do bem e/ou serviço; o (s) contrato (s) será (ão) firmado (s) atendendo aos pressupostos do preço mais baixo que advém da competição entre organizações que actuam no mercado.

²¹¹ ARAÚJO, Joaquim Filipe – C, “*Hierarquia e Mercado: A Experiência Recente da Administração Gestonária*” in AAVV, Moderna Gestão Pública: dos Meios aos Resultados, Acta Geral do 2.º Encontro INA, Lisboa, Fundação Gulbenkian, 2000, pág. 10

²¹² n.º 1, Art.º 1º, decreto – lei 178/86 de 3 de Junho

²¹³ Vide ARAÚJO, Joaquim Filipe – C, ob. cit., pág. 153



Iremos dissertar este pressuposto aquando da explanação do conceito de *contracting-out* e dos seus pressupostos.

A implementação da abordagem do principal – agente vai, forçosamente, obrigar a uma mudança estrutural da organização pública, porque “esta divisão (principal – agente) origina uma quebra dos princípios organizacionais da hierarquia ou da integração vertical, típica do Sector Público, para uma estrutura de fornecimento de serviços baseada em relações contratuais”²¹⁴. A Teoria dos Custos de Transacção, proposta pelos autores do Novo Institucionalismo Económico, defende igualmente esta alegação, que se revê no escrito de Jorge Vasconcellos e Sá²¹⁵: uma mudança estrutural (reporta o autor às autarquias locais) será principiada, ocasionada pela utilização do mecanismo de *contracting-out*, no futuro. A estrutura centralizada e integrada verticalmente dará lugar a uma estrutura descentralizada na produção, centralizada na selecção, acompanhamento e controlo, e integrando menos trabalhadores mas com maiores conhecimentos.

Por último caberá ao Estado, através da utilização do mecanismo da transferência, monitorar se os contratos firmados estão a ser cumpridos, o que leva necessariamente a uma alteração estrutural da organização – esta questão será pormenorizadamente tratada na passagem sobre as problemáticas de *Accountability*.

Encerramos assim este capítulo sobre a Escola Managerial, que sofreu grande influência do pensamento dos defensores do Novo Institucionalismo Económico e que critica a gestão pública, considerando-a burocrática. Sendo uma organização pública burocrática, é exigido que na presente conjuntura se procedam a reformas no modo como os serviços públicos são prestados, com o objectivo de aumentar a eficiência, a eficácia e a sua qualidade. A adopção da privatização é uma solução defendida pelas correntes que compõem esta Escola e poderá ser realizada por diferentes formas e mecanismos, que de imediato passamos a apresentar.

²¹⁴ Vide ARAÚJO, Joaquim Filipe – C, ob. cit., pág. 153

²¹⁵ Vide SÁ, Jorge Vasconcellos, *Portugal a Voar Baixinho*. Lisboa: Verbo, 1999



“It is not enough to argue that a solution is not perfect if the alternatives are worse”.

Walsh



4. A Privatização do Serviço Público

Partimos agora para a análise da privatização como forma de promover, ou não, o aumento da eficiência no sector do Estado e na prestação do serviço público para alcançarmos o objectivo proposto neste nosso estudo exploratório – saber se a privatização será a forma mais eficiente de prestar serviço público, tendo em conta o definido como missão do Estado.

A privatização poderá ser realizada por diferentes formas²¹⁶: transferência, através da qual o Governo mantém o controlo da produção e a obrigação da prestação de serviços; desinvestimento, no qual o governo vende ou cede a produção ou prestação de um bem e/ou serviço a privados e substituição, onde não é necessária uma acção de transferência ou de desinvestimento pelo Governo para que os privados se encarreguem da produção e/ou prestação de bens e/ou serviços.

Existem vários mecanismos para obter cada uma destas formas. A transferência, enquanto forma mais utilizada poderá, segundo Savas²¹⁷, ser realizada por *Contracting-out*; por *Franchising*, o qual se divide em concessão e em locação; por *Grant*; por *Voucher* e por *Mandate*. Na nossa dissertação analisamos em detalhe os mecanismos mais utilizados pelo Estado, de acordo com os estudos realizados por autores como Savas ou Walsh: o *contracting-out* e a concessão.

Neste capítulo vamos analisar a questão da privatização, fulcral no nosso trabalho. Iremos discutir os principais conceitos relacionados com este ponto, como o de *outsourcing*, *contracting-out*, *franchising*, concessão e locação. Procuramos ainda compreender os mecanismos da privatização, os objectivos da sua utilização e as principais problemáticas que a circundam.

²¹⁶ SAVAS, ob. cit, pág. 127

²¹⁷ *Idem*, pág. 127



4.1. O conceito de *Outsourcing*

Adoptamos neste estudo o conceito de *outsourcing* como o que engloba a contratação de todo e qualquer bem e/ou serviço a uma organização exterior à nossa.

4.1.1. *Outsourcing versus contracting-out*

O conceito de *outsourcing* e/ou *contracting-out* é sem dúvida gerador de enormes controvérsias. Vejamos os seguintes exemplos de não compatibilidade destes conceitos.

Kienitz defende que:

- “*Outsourcing*: Contratar organizações externas para desempenhar funções de biblioteca, de serviços e actividades.
- *Contracting Out*: Ter um contratado externo, que produz ou presta um serviço.
- Privatização: Contratar ao sector privado actividades a serem realizadas pelo sector público”²¹⁸.

Concordamos em parte com o conceito de *outsourcing* aqui apresentado. O conceito de *contracting-out*, por sua vez, não se nos afigura o melhor, porque: 1) quando se contrata é óbvio que será uma organização exterior, isto é, não é a contratante por certo que fará a produção e/ou prestação do bem e/ou serviço; 2) quem providencia a prestação do bem e/ou serviço é a entidade contratante, ou seja, na acção desenvolvida é a organização contratante quem procura outrem que a substitua na produção e ao fazê-lo está automaticamente a providenciar a produção do bem. Com esta afirmação concorda Greve, para quem o conceito de “*contracting-out* significa a relação principal – agente entre compradores públicos e fornecedores privados (...) (e esta) relação é

²¹⁸ HOPKINS, Judith, www.acsu.buffalo.edu/~ulcjh/alaif.html, 2003/03/28, pág. 11



caracterizada pela desconfiança, porque principais e agentes parecem maximizar a sua utilidade”²¹⁹.

Outro exemplo é-nos dado pela *NMF&WA*²²⁰:

3. “O conceito de privatização significa o resultado final de uma decisão da agência, com o intuito de exteriorizar o negócio, terminar uma actividade, ou vender propriedade do governo ao sector não federal;
4. O conceito de *outsourcing* significa o resultado final de uma decisão da agência, em garantir serviços de fontes exteriores, que podem ser oriundas de organizações não federais, através de contrato;
5. O conceito de *contracting-out* reporta à mudança na prestação de um serviço estatal para organizações não federais”
6. O conceito de *contracting* significa a prestação de um serviço por uma organização não federal mediante um contrato que envolve a agência e um particular ou outra entidade. O conceito de *contracting* aqui utilizado inclui os conceitos de privatização, *outsourcing*, *contracting out* e *contracting*”²²¹.

Segundo Cubberley e Skrzyszewski, “*outsourcing* (*contracting out* é um sinónimo) e privatização são soluções possíveis numa estratégia contínua de respostas às duas principais causas de mudança”²²². Já sabemos que *contracting-out* é um sinónimo de *outsourcing*, ou seja, têm o mesmo significado. E qual a diferença, para os autores, entre os conceitos de *outsourcing* e privatização? “A importante diferença entre *outsourcing* e privatização é que com o completo controlo da privatização sobre um serviço é transferido para outra agência, enquanto com o *outsourcing*, a entrega de um serviço é transferida, mas o controlo, incluindo o governo e a definição de políticas não são transferidos”²²³.

Se analisarmos o gráfico n.º 5 – *Outsourcing* no Sector Público Administrativo, constatamos que os três autores acima citados apresentam deficiências aquando da definição dos conceitos em causa. Por ora apenas queremos referir que *outsourcing* não é o mesmo que *contracting-out*. O primeiro (*outsourcing*) engloba todos os *inputs*, o

²¹⁹ GREVE, Carsten, “*When Public-Private Partnerships Fail – The Extreme Case of the NPM – Inspired Local Government of Farum in Denmark*”. Paper for European Group of Public Administration, Annual Conference, Oeiras, 3 – 6 September, 2003, pág. 3

²²⁰ The National Military Fish and Wildlife Association

²²¹ *NMF&WA*, www.nmfwa.org/gac/moratorium.pdf, 2003/03/28, pág. 2

²²² CUBBERLEY, Maureen; SKRZYSZEWSKI, Stan, www.pch.gc.ca, 2003/03/28, pág. 4

²²³ *Idem*, pág. 4



segundo (*contracting-out*) dá-se quando considera toda e qualquer tarefa que se encontra adentro do *core business* e/ou obrigações legais, da organização contratante.

Para Aguiar, o *outsourcing* nas tecnologias de informação (TI) ocorre quando uma empresa especializada é contratada por uma organização para a prestação de serviços na sua base de negócio, ou *missão*. Acresce o autor que “a empresa de *outsourcing* assume a responsabilidade pela definição, gestão e prestação do serviço conforme níveis de serviço, preço e períodos acordados, dando suporte aos objectivos gerais do negócio do cliente”²²⁴.

Aguiar preocupa-se, na sua definição, com o tipo de serviço que vai ser prestado e com o processo de contratação. Defende que o serviço a ser prestado concerne, exclusivamente, à *missão* da empresa contratante. É muito importante este facto, com o qual estamos de acordo; discordamos com o autor, isso sim, quando afirma ser a empresa contratada a definir o serviço a ser prestado.

Por sua vez, Rose e Lawton justificam que o *outsourcing* poder-se-á apresentar “onde uma organização contrata outro fornecedor de trabalho que era feito *in house*. No *competitive tendering*, muitas autoridades têm actividades em *outsourcing*, como a limpeza (...)”²²⁵.

Estes autores acrescentam que há uma opção entre produção interna (através da utilização de recursos próprios) ou contratar fora aquilo que internamente a organização pode fazer (mas decide que o não fará). Quando a organização decide contratar fora deve fazê-lo através do *competitive tendering*, isto é, competição entre concorrentes privados para obtenção da melhor relação entre preço/qualidade.

Ragusa concorda com Rose e Lawton quando afirma que “as razões que a maior parte das organizações dá para o *outsourcing* são: (...) força de trabalho ineficiente (que custa demasiado para o trabalho *in-house*)”²²⁶.

Para Mayer e Fox²²⁷, *contracting* corresponde ao processo pelo qual o Governo contrata uma organização do Sector Privado para administrar os programas públicos

²²⁴ AGUIAR, José, ““*Outsourcing*” – *Um Instrumento de Planeamento e de Gestão*” in AAVV, *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSA, 1995, pág. 105

²²⁵ ROSE, Aidan; LAWTON, Alan, “*Bureaucracy and Markets*” in AAVV, *Public Services Management*, London, Pearson Education, 1999, pág. 112

²²⁶ RAGUSA, Sam, www.aappa.com/infoservices/papers/1999/ragusa, 2003/03/28, pág. 1

²²⁷ Vide MAYER, Ivan H.; FOX, William, *Public Administration Dictionary*. Stellenbosch – South Africa: Juta & Co., Ltd., 1995, pág. 28



definidos ou providenciar o fornecimento de bens e/ou serviços à organização pública²²⁸.

Araújo, num dos seus escritos, faz referência à obra de Ascher que afirma que “*contracting out* descreve a situação em que uma organização contrata outra para o fornecimento de um bem ou serviço particulares. Nesta situação, o governo ou serviço público (o *cliente*) faz um contrato (*com um contratador externo*). (*Isto é diferente de Competitive tendering (que)* é o processo pelo qual os contratos são usualmente feitos. A forma mais comum de *competitive tendering* envolve contraentes privados em competição”²²⁹.

Por último, mas nem por isso de menor importância, temos o escrito de Menchero, que faz a distinção entre os conceitos de *contracting-out* e de *strategic contracting-out*. Para a autora, o conceito de *contracting-out* insere-se no modelo tradicional de procura de serviços, onde “as agências governamentais podem usar os serviços do sector privado para desenhar e construir, com os contratos individuais feitos numa base *competitive*”²³⁰. Já o conceito de *strategic contracting-out* envolve a transferência de responsabilidade na direcção do estado para uma pessoa de direito colectivo com fins lucrativos, uma organização de carácter privado – “a ideia é encorajar o desenvolvimento dos produtos e dar à empresa privada uma oportunidade de ganhar quota de mercado. Os acordos de *Strategic Contracting out* tornaram possível a exportação dos serviços de *welfare* e de *know-how*”²³¹. Quanto a nós, qualquer dos conceitos envolve a transferência da responsabilidade da produção de bens ou de produção de serviços, pelo que não nos parece que esta seja a classificação mais adequada.

Como referimos no início da definição destes conceitos, podemos observar pelo exposto que não existe uma definição que reúna o consenso dos autores. Numa tentativa de clarificação e de operacionalização dos conceitos de *outsourcing* e de *contracting-out*, apresentamos de seguida um gráfico que tenta sistematizar o nosso entendimento dos mesmos.

²²⁸ Tenhamos em consideração que a obra visa, única e exclusivamente, a Administração Pública. Imediatamente é depreendido que um dos intervenientes é uma Organização Pública.

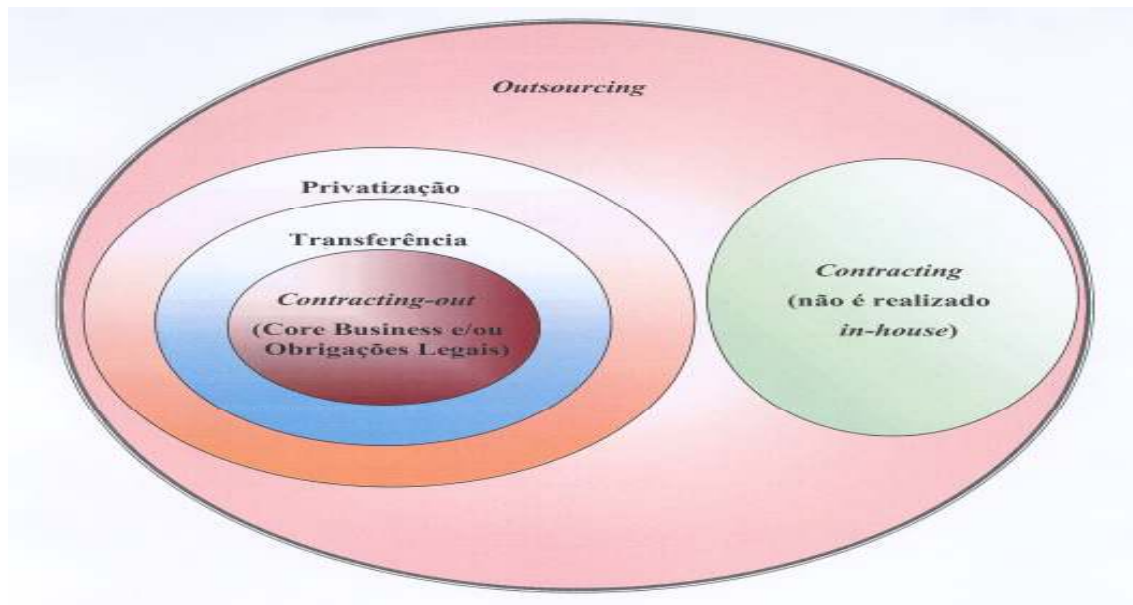
²²⁹ ARAÚJO, Joaquim Filipe – A, “*Contracting Out and the Challenges for Accountability*” in Revista de Administração e Políticas Públicas, Vol. I, n.º 2, 2000, pág. 11

²³⁰ MENCHERO, Maria, “*Practices of New Public Management. Contract Governance in Europe: Cases of Fragmentation, Competition and Cooperation*”. Paper for European Group of Public Administration, Annual Conference, Oeiras, 3 – 6 September, 2003, pág. 11

²³¹ *Idem*, pp.: 11 – 12



Gráfico n.º 5, *Outsourcing* no Sector Público Administrativo



O gráfico anterior integra os vários conceitos numa visão genérica. Passamos agora à definição dos que neste capítulo analisamos, nomeadamente o de *contracting-out* e o de *contracting*.

O conceito de *contracting-out* aplica-se quando uma organização contrata a outra todo e qualquer bem e/ou serviço, em detrimento da produção e/ou prestação interna do(s) mesmo(s), e/ou motivado por imperativos de ordem legal.

Vejamos a título de exemplo: se a empresa **A** compra um tinteiro para aplicar na impressora de que é proprietária à empresa **B**, está a celebrar um contrato. Este processo designa-se, genericamente, por *outsourcing*, isto é, contratar todo e qualquer bem e/ou serviço a uma organização exterior à nossa.

Vamos agora adicionar outras informações. A empresa **A** tem como negócio a confecção de bolachas, bolos, etc. – produtos de pastelaria na generalidade. O tinteiro que a empresa comprou destina-se à impressão de um ou dois letreiros com a informação, dirigida ao público, de que a organização vai encerrar para férias durante o mês de Agosto. A empresa **B** produz e comercializa tinteiros para impressoras de marca **W** – é o seu negócio.



Ao considerarmos estes novos elementos, os negócios das empresas **A** e **B**, devemos considerar que a transacção que efectuaram se encontra adentro do conceito de *contracting-out*? Pensamos que não, porque o negócio da empresa **A** não é o mesmo que a de **B**, mas o bem e/ou serviço transaccionado não é subsidiário de produção para a empresa **A**, isto é, não faz parte integrante da sua missão.

Por tudo o que escrevemos, voltamos a afirmar que o conceito de *contracting-out* se aplica quando uma organização contrata a outra todo e qualquer bem e/ou serviço, em detrimento da produção e/ou prestação interna do(s) mesmo(s), e/ou motivado por imperativos de ordem legal.

O conceito de *contracting-out*, numa aplicação exemplificativa, dá-se quando a empresa **A** contrata a empresa **B** para que a segunda desempenhe uma função que se encontra dentro do processo produtivo inerente à primeira (“*core business*”). Exemplificando, uma empresa do ramo automóvel tem como negócio a concepção e produção de todos os elementos que compõem o carro, objecto de venda. Acrescentem-se alguns imperativos legais que concernem, por exemplo, a questões de segurança (cinto de segurança, *airbags*, etc.), realização de balanços ou balancetes, manutenção das condições higiénico – sanitárias, promoção da segurança no local de trabalho. Se a empresa do ramo automóvel (**C**) contratar uma empresa que produza estofos em cabedal – muito requeridos pelos clientes da marca – (**D**) estamos perante o que se designa de *contracting-out*. Porquê? Porque a empresa **C** prefere contratar terceiros (**D**), ao invés de produzir internamente um elemento que faz parte integrante do seu *negócio*, ou seja, está a empresa **C** “obrigada” a produzir tal bem e/ou serviço, mas prefere, uma vez que existe a susceptibilidade de escolha, transferir essa missão a terceiros.

Os imperativos de ordem legal advêm da obrigatoriedade da empresa **C** na apresentação do balanço, por exemplo, a que está obrigada por lei. Embora não fazendo parte do negócio da empresa, a mesma está obrigada a apresentar o mesmo.

Duas soluções são possíveis 1) A empresa contrata pessoas especializadas na elaboração de balaços, balancetes, etc., para fazer face a este imperativo legal (há a produção interna); ou 2) contrata uma empresa que se dedique exclusivamente a esta *missão*. Quando confrontados com a segunda solução encontramos-nos sob o conceito de *contracting-out*.

A aplicação do conceito de *contracting-out* à Administração Pública resultará, na nossa opinião, em todos os contratos que a mesma celebrou, para a prestação de bens e/ou serviços que lhe são inerentes, sendo contrária à prestação interna a que, por lei,



está obrigada. Faz parte deste processo da utilização do mecanismo de *contracting-out* na Administração Pública a utilização da *privatização*, através da transferência de produção de bens ou prestação de serviços.

No gráfico n.º 6 – *Outsourcing* no Sector Privado (e em comparação ao gráfico n.º 5 – *Outsourcing* no Sector Público Administrativo) estabelecemos a diferença entre a adopção do mecanismo de *contracting-out* na Administração Pública e nas organizações privadas, utilizando estas directamente o mecanismo de *contracting-out*. E porque não o faz o Estado? Não esqueçamos que a Administração Pública “tem, principalmente, o dever de observar a legalidade dos seus actos e de se manter dentro do rigoroso respeito dos direitos e interesses dos cidadãos”²³².

Para definirmos o que entendemos por *contracting*, socorrer-nos-emos, novamente, do exemplo que atrás referimos. A empresa **A** compra um tinteiro, para aplicar na impressora de que é proprietária, à empresa **B**. Não nos esqueçamos que a empresa **A** tem como negócio a confecção de bolachas, bolos, etc., produtos de pastelaria na generalidade. O tinteiro que a empresa comprou destina-se à impressão de um ou dois letreiros com a informação dirigida ao público de que a organização vai encerrar para férias durante o mês de Agosto. A empresa **B** produz e comercializa tinteiros para impressoras de marca W, é o seu negócio.

Ao analisarmos os negócios das empresas **A** e **B**, devemos considerar que a transacção que efectuaram se encontra **fora** da missão de **A**.

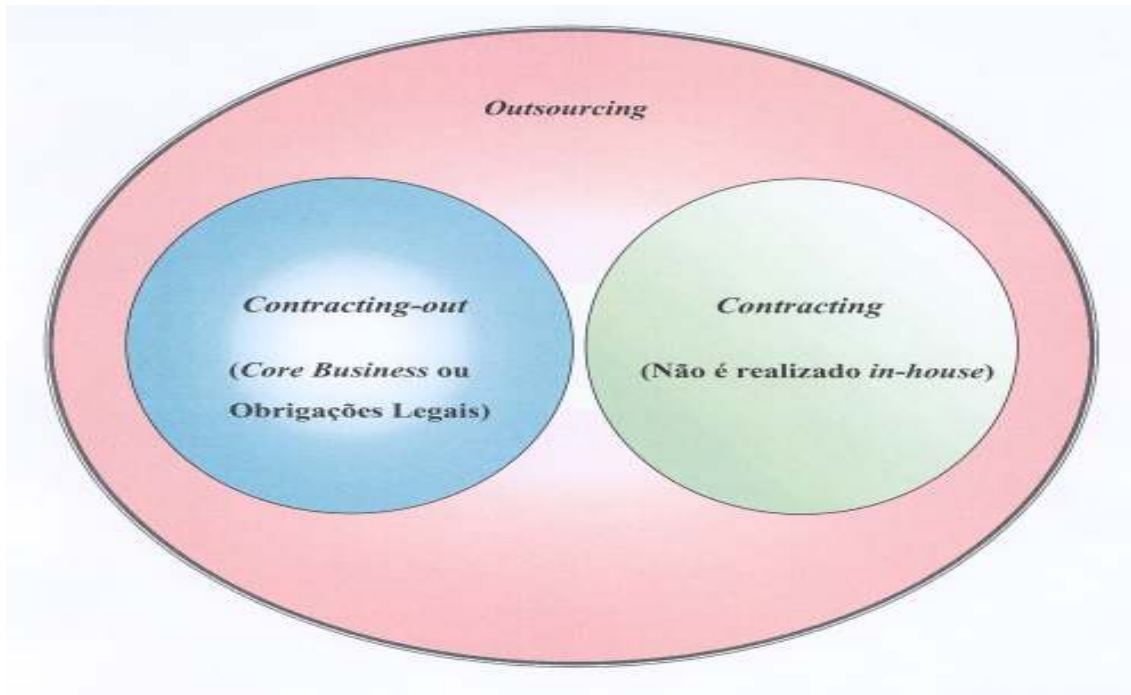
É nossa opinião novamente que o conceito de *contracting* se aplica quando uma organização contrata a outra todo e qualquer bem e/ou serviço que não faça parte integrante da sua missão, isto é, que não seja suposto que produza e/ou preste internamente o(s) mesmo(s)²³³.

²³² BARATA, Óscar Soares – A, ob. cit., pág. 57

²³³ “Contracts have always been used by the public service for purchasing certain supplies and services, for example, for major construction contracts, where the public organisation lacks the necessary skills. Basic supplies, lightbulbs, paper or whatever” – WALSH, Kieron, ob. cit., pág. 118



Gráfico n.º 6, *Outsourcing* no Sector Privado





4.1.2. *Franchise*

Outro mecanismo de transferência, muito utilizado modernamente segundo Savas, é o *franchising*. O *franchising* passa, em nossa opinião, por uma cedência de posição da direcção Estatal para os privados. Esta cedência de posição acarreta muitas vezes uma receita para o Estado que provem dos franchisados – há um pagamento em espécie, isto é, uma quantia de “aluguer” pela cedência de posição.

Savas defende que o mecanismo de transferência é, também ele, constituído pelo método de *franchise*, ocorrendo como uma hipótese a ser aproveitada quando o Estado considera a utilização do mecanismo de privatização. Para Savas “sob o *franchise*, o governo dá a uma organização privada o direito (muitas vezes exclusivo) de vender um serviço ou um produto ao público”²³⁴ e em troca a organização de carácter privado “paga (usualmente) uma quantia ao governo”²³⁵. Nota ainda o autor que este conceito tem sido empregue na literatura mas com outra denominação: “*public-private partnership* está em voga como um substituto para *franchise*”²³⁶.

No nosso ordenamento jurídico temos a noção doutrinária de *franchise*, como sendo o contrato pelo qual uma das partes, designada franqueador, concede a outra, chamada franqueada, a possibilidade de utilizar uma marca, um nome, um processo de fabrico, ou outro pertencente ao primeiro.

No decorrer desta noção atentemos ao seguinte exemplo de utilização do mecanismo de *franchise* pelo Estado Português. No sector de distribuição de água e de drenagem de águas residuais, estão obrigadas as organizações gestoras – sejam elas Serviços Municipalizados ou organizações privadas – a fazer o controlo da qualidade da água que fornecem aos seus consumidores²³⁷. Uma vez feitas as análises, e nos casos em que a qualidade da mesma não está conforme o regulado, as organizações gestoras têm – obrigatoriamente – que dar conhecimento das anomalias registadas à Direcção Geral do Ambiente. Numa tentativa de credibilizar todo o processo de controlo da qualidade da água, decide o Estado Português criar uma organização para cumprir o controlo da

²³⁴ SAVAS, Emanuel Steve, “*Privatization in Post – Socialist Countries*” in *Public Administration Review*, Vol. 52, November / December 1992, pág. 577

²³⁵ SAVAS, Emanuel Steve – A, ob. cit., pág. 128

²³⁶ *Idem*, pág. 80

²³⁷ *Vide* Decreto – lei n.º 236/98 de 1 de Agosto



qualidade deste bem – a título experimental esta organização iria fazer o controlo da distribuição de água na área de Lisboa e Vale do Tejo. Para o efeito abre um concurso público com a intenção de transferir para a organização vencedora do concurso o cumprimento do objecto do concurso – controlar a qualidade da água distribuída na região de Lisboa e Vale do Tejo. A organização Y foi a vencedora do concurso público. Foi a vencedora porque apresentou o melhor projecto e o melhor modelo para fazer as análises à água.

O Estado passados uns anos considerou que esta experiência foi muito bem sucedida e assim decidiu alargar o controlo da água ao resto do país nos mesmos moldes, isto é, através do modelo utilizado pela organização Y. Surge um senão, a empresa Y não tem capacidade económica e financeira para corresponder às expectativas do Governo. A única solução é ceder – em troca de um valor monetário – a sua marca comercial e o seu modelo de análise de águas a outras organizações – a isto chama-se *franchise*.

Com o exemplo dado, concluímos que o *franchise* não é o mesmo que *contracting-out*. O *franchise*, como já referimos, passa por uma cedência de posição da direcção Estatal para os privados, cedência que acarreta muitas das vezes uma receita para o Estado que provem dos franchisados, que pagam em espécie, isto é, uma quantia de “aluguer” pela cedência de posição. Do nosso ponto de vista existe uma diferença fundamental entre os dois conceitos: a direcção do fluxo monetário. No mecanismo de *contracting-out* o fluxo monetário vai no sentido do Estado para a outra organização. No caso do *franchise* a direcção do fluxo financeiro é inverso, isto é, vai da organização para o Estado.

Em Portugal só muito pontualmente é utilizado este mecanismo de privatização.

Ainda segundo Savas, o método do *franchising* poder-se-á decompor em dois formatos: 1) a *concessão* e 2) o *lease* – que de imediato analisaremos.

4.1.3. A concessão

No nosso estudo vamos utilizar o conceito de concessão como “o acto pendente de aceitação, ou o contrato de direito administrativo, pela qual a Administração investe



precariamente ou a prazo uma pessoa singular ou colectiva na qualidade de órgão indirecto seu”²³⁸.

Na opinião de Savas o *franchise* dividir-se-á em dois tipos, sendo um deles o *franchising* por concessão. Entende o autor que o *franchising* por concessão “envolve o uso das linhas aéreas do domínio público, do espaço aéreo, estradas, espaço subterrâneo, etc”²³⁹.

Se atentarmos à realidade jurídica portuguesa encontramos uma separação entre os conceitos de *franchise* e concessão.

Em 1954 – quando Portugal se encontrava sob o regime político de Salazar – foi realizada a dissertação do conceito de concessão, na sua concepção jurídica, atendendo às dimensões histórica, legal, jurisprudencial e doutrinal por Guedes, na sua Tese de Doutoramento, cujo objecto de estudo foi o conhecimento do conceito de concessão na sua vertente jurídica. Concluiu o autor que o significado jurídico do conceito de concessão, na sua perspectiva corrente, era o de “acto ou contrato de direito administrativo pelo qual a Administração transfere para outra pessoa singular ou colectiva, a prazo ou de modo precário, poderes e deveres seus”²⁴⁰.

Guedes propõe outra definição do conceito de concessão, na sua concepção jurídica, como sendo “o acto pendente de aceitação, ou o contrato de direito administrativo, pela qual a Administração investe precariamente ou a prazo uma pessoa singular ou colectiva na qualidade de órgão indirecto seu”²⁴¹. A grande diferença centra-se na qualidade jurídica da pessoa individual ou colectiva. Assim, aquele a quem foi investido o acto de produção e/ou prestação de um bem e/ou serviço não é uma organização independente da Administração Pública, antes faz parte integrante dela, mesmo que indirectamente.

Mercê da contribuição de Guedes decidimos no nosso estudo, e motivado pelo nosso ordenamento jurídico, não misturar os conceitos de *franchise* e concessão. No ordenamento jurídico português, o conceito de concessão não equivale ao conceito de *franchise* defendido por Savas, cuja experiência provém de uma realidade jurídica diferente da nossa – norte americana. Para mais, o conceito de *franchise* não se encontra

²³⁸ GUEDES, Armando, *A Concessão: Estado de Direito, Ciência e Política Administrativa – Tese de Doutoramento*. Coimbra: Coimbra Editora, 1954, pág. 126

²³⁹ SAVAS, Emanuel Steve, ob. cit., p. 577

²⁴⁰ GUEDES, Armando, ob. cit., pág. 166.

²⁴¹ *Idem*, pág. 166.



caracterizado no nosso ordenamento jurídico. Assim sendo, a partir deste ponto trataremos a concessão, única e exclusivamente, como mecanismo de privatização no nosso país. Para mais, só faz sentido utilizar a expressão “parceria público privado” em Portugal quando se trata de uma concessão que o Estado faz.

Uma vez definida a nossa posição, apresentemos um exemplo. Quando a Câmara Municipal de Cascais decidiu abrir o concurso público, declarou inequivocamente para o que era – “exploração e gestão conjunta dos serviços públicos municipais de distribuição de água para consumo público e de drenagem de águas residuais no Município de Cascais, incluindo a construção, extensão, reparação, renovação, manutenção e melhoria de todas as Instalações, Infra-estruturas e Equipamentos que compõem os serviços concessionados, bem como de todas as obras necessárias à execução do Plano de Investimentos da Concessionária”²⁴², ou seja, o objecto de negociação estava claramente determinado. Para mais, este enuncia que enquanto estiver em vigor a concessão, a propriedade dos bens é pertença da concessionária²⁴³ e são objecto da concessão, entre outros, a exploração e a gestão dos serviços públicos municipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público²⁴⁴.

Socorrendo-nos do exemplo dado, constatamos que existe uma grande diferença entre os conceitos de *contracting-out* e o de concessão: a qualidade jurídica das organizações com que o Estado firmou um contrato administrativo. No caso da concessão a organização contratada – aquela a quem foi investido o acto de produção e/ou prestação de um bem e/ou serviço – não é uma organização independente da Administração Pública, antes faz parte integrante dela, mesmo que indirectamente. Já no caso do *contracting-out*, a organização contratada não faz – mesmo que indirectamente – parte da Administração Pública e a propriedade dos bens públicos nunca são transferidos para a organização privada. Mas outras diferenças existem, como a direcção do fluxo monetário. No mecanismo de *contracting-out* o fluxo monetário vai no sentido do Estado para a outra organização. No caso da concessão o Estado cede a sua posição, apenas acordando que fica a organização privada encarregue de proceder aos investimentos necessários.

Mas Savas propõe ainda que o *franchise* poderá revestir outra forma: o *franchising* por locação – que vamos tratar de seguida.

²⁴² Concurso Público para a Concessão da Exploração do Sistema Municipal de Distribuição de Água e de Drenagem de águas residuais de Cascais

²⁴³ Vide Art.º 7, *idem*

²⁴⁴ Vide alínea a, n.º 1, art. 9, *ibidem*



4.1.4. A locação

No nosso estudo vamos utilizar o conceito de locação como “o contrato pelo qual uma das partes se obriga a proporcionar à outra o gozo temporário de uma coisa, mediante retribuição”²⁴⁵ sendo que “a locação diz-se arrendamento quando versa sobre coisa imóvel, aluguer quando incide sobre coisa móvel”²⁴⁶.

Para Savas assistimos à utilização do tipo *franchising* por locação quando a propriedade do governo é utilizada por uma organização privada – sob um *lease*²⁴⁷ o governo permite a utilização da sua propriedade em favor de um locador privado, o ‘lessee’²⁴⁸, para começar uma empresa comercial²⁴⁹.

No nosso ordenamento jurídico encontramos no Código Civil a noção de locação: “(...) é o contrato pelo qual uma das partes se obriga a proporcionar à outra o gozo temporário de uma coisa, mediante retribuição”²⁵⁰ sendo que “a locação diz-se arrendamento quando versa sobre coisa imóvel, aluguer quando incide sobre coisa móvel”²⁵¹.

Seguindo por vereda consideremos, a título de exemplo, a circunstância em que a Câmara Municipal de Cascais explora e gere os serviços públicos municipais de distribuição de água para consumo público e de drenagem de águas residuais no Município de Cascais. No âmbito da sua actividade a Câmara Municipal decide adquirir um terreno na localização *x*, tendo por base uma informação dos seus serviços que naquele lugar seria possível proceder à captação de água em abundância e com qualidade. Para o efeito o terreno foi adquirido e no local foi construído uma imóvel de apoio à captação do bem água. Contudo a informação fornecida pelos serviços da Câmara Municipal não estava correcta e sem rentabilidade a autarquia decidiu fechar a exploração do espaço. Certo dia o Elias ia a passar no local *x* e reparou no abandono a que aquele imóvel estava condenado. Pensou então – sem nunca dizer a ninguém – numa forma de rentabilizar o espaço. Para executar o seu plano tinha apenas de

²⁴⁵ Art.º 1022 do Código Civil. *Código Civil e Legislação Complementar*, ob. cit., pág. 319

²⁴⁶ Art.º 1023 do Código Civil. *Código Civil e Legislação Complementar*, ob. cit., pág. 319

²⁴⁷ O conceito de *lease* que Emanuel Savas referencia poder-se-á interpretar no léxico português como o acto de Locação

²⁴⁸ Vide SAVAS, Emanuel Steve – A, ob. cit., pág. 128

²⁴⁹ Vide SAVAS, Emanuel Steve, ob. cit., pág. 577

²⁵⁰ Art.º 1022 do Código Civil. *Código Civil e Legislação Complementar*, ob. cit., pág. 319

²⁵¹ Art.º 1023 do Código Civil. *Código Civil e Legislação Complementar*, ob. cit., pág. 319



convencer a autarquia a alugar o edifício à sua pessoa – o que veio a conseguir. Nesta casualidade, a propriedade física onde o Elias vai desenvolver o seu negócio é pertença da autarquia e o contrato celebrado entre as partes não especifica qual é o fim a que se destina. A grande particularidade do negócio é o facto de se ter celebrado um contrato entre as partes sem ter sido definido o fim a que se destinava, isto é, o fim é indeterminado – a autarquia não sabia o que queria o Elias fazer no imóvel. Ao celebrar o contrato sem mencionar o fim a que se destina, faz-se uso da forma de locação.

Socorrendo-nos do exemplo dado, pensamos que a locação não é de todo – e reportamos ao nosso ordenamento jurídico – um mecanismo de privatização. Não o consideramos porque o objecto em si é indeterminado e quando o Estado faz uso do mecanismo de privatização tem sempre em consideração a continuidade na prestação de um serviço público.

Tendo em reflexão o que foi escrito vamos – a partir deste ponto – aludir unicamente aos conceitos de *contracting-out* e concessão como formas a utilizar quando o Estado decide fazer uso do mecanismo de privatização.

Analisemos então de seguida os vários pressupostos da utilização dos mecanismos de *contracting-out* e concessão.



4.2. Pressupostos do *Contracting-out* e da Concessão

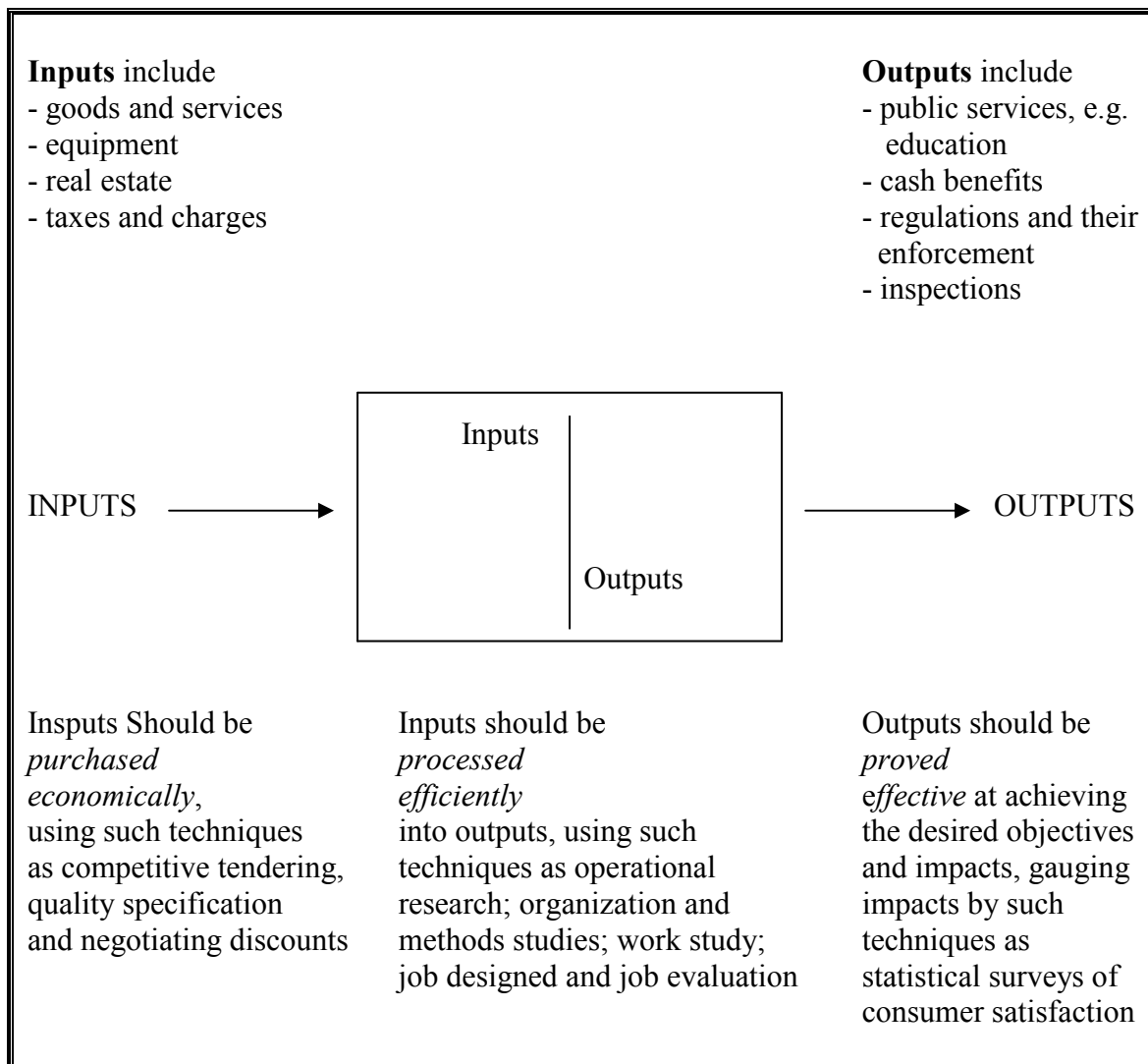
Os pressupostos do *Contracting-out* e da Concessão são o *competitive tendering*, ou processo competitivo com dois ou mais licitadores, e a eficácia, que se relaciona com os *outputs*.

Bourn²⁵² defende, através do Gráfico n.º 7, A Relação entre *Inputs* e *Outputs* com a Posição Económica, Eficiência e Eficácia dos programas Governamentais, que os pressupostos a serem utilizados, na contratação feita pela Administração Pública a terceiros, tenham em consideração: 1) a mensuração dos *inputs* e posterior escolha do melhor projecto através do conhecimento de custos/ receitas, utilizando a técnica do *competitive tendering*; 2) o processo de produção/ prestação de um bem e/ou serviço que deve ser eficiente, através do uso de técnicas, entre outras, operacionais e estudos prévios; 3) que os *outputs* dever-se-ão provar como efectivos, nos objectivos e impactos (*outcomes*) a alcançar, através de processos capazes de auferir os mesmos, tais como estatísticas de satisfação dos consumidores.

²⁵² Vide BOURN, John, “*Evaluating the Performance of Central Government*” in Handbook of Public Services Management, Oxford, Blackwell Publishers, 1992, pág. 28



Gráfico n.º 7, A Relação entre *Inputs* e *Outputs* com a Posição Económica, Eficiência e Eficácia dos Programas Governamentais



Fonte: BOURN, John, “Evaluating the Performance of Central Government” in AAVV, Handbook of Public Services Management, Oxford, Blackwell Publishers, 1992, pág. 28

Bourn, embora não o faça explicitamente, acaba por concordar com Savas quando este faz a distinção entre contratação de *outputs* – quando um serviço é prestado directamente aos cidadãos, ou de *inputs* – quando os serviços são para benefício da organização pública contratante²⁵³.

²⁵³ Vide SAVAS, Emanuel Steve – A, ob. cit., pág. 70



4.2.1. O *Competitive tendering*

Um dos pressupostos a ser utilizado através do recurso do mecanismo de *contracting-out* quando qualquer organização, pública ou privada, se socorre da contratação externa, é o *competitive tendering*, processo pelo qual se decide a qual dos candidatos se vai contratar o bem e/ou serviço que se pretende. Existem duas ou mais organizações a oferecer os seus serviços, pelo que se depreenderá, teoricamente, que a qualidade será maior e o preço de aquisição mais reduzido.

Ascher²⁵⁴, citado por Araújo, defende que o *competitive tendering* é o processo pelo qual se irá adjudicar – tomar uma decisão oficial – um dos projectos em competição, tendo em consideração a relação preço *versus* qualidade. É o conceito que Bourn²⁵⁵ defende.

Contrariamente a esta posição encontramos Dunleavy²⁵⁶, que entende o *competitive tendering* como um mecanismo de privatização. O *competitive tendering* é o mecanismo utilizado pelas organizações públicas quando decidem transferir a terceiros a produção dos serviços que primeiramente foram realizados na própria.

Johnston e Romzek²⁵⁷ depreendem que a utilização deste tipo de contratos é um mecanismo para que o Governo possa usufruir da eficiência que caracteriza os mercados. A competição aumenta substancialmente a probabilidade de uma produção eficiente.

Dunleavy²⁵⁸ reporta às realidades americana e britânica, onde as agências podem concorrer com os privados no que respeita aos serviços a serem adjudicados. Walsh partilha da mesma ideia porquanto uma organização pública pode também concorrer na oferta pública para a produção e/ou prestação de qualquer bem e/ou serviço. Este facto faz uso da aproximação ao “*competitive tendering* ou *market testing*”²⁵⁹, ao invés de contratar aos sectores privado e voluntário ou não lucrativo, apelidado de terceiro

²⁵⁴ Vide ARAÚJO, Joaquim Filipe – A, ob. cit., pág. 11

²⁵⁵ Vide BOURN, John, ob. cit., pág. 28

²⁵⁶ Vide DUNLEAVY, Patrick, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Harvester Wheatsheaf, 1991, pág. 227

²⁵⁷ Vide JOHNSTON, Jocelyn; ROMZEK, Barbara, “*Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rethoric, Theories, and Reality*” in *Public Administration Review*, Vol. 59, n. ° 5, September/October 1999, pág. 385

²⁵⁸ Vide DUNLEAVY, Patrick, ob. cit., pág. 227

²⁵⁹ WALSH, Kieron, ob. cit., pág. 39



sector, como únicas decisões realizáveis. Acrescenta Dunleavy²⁶⁰ que a competição entre as partes – pública *versus* privada – vai melhorar as capacidades da agência: 1) na especificação do produto e/ou serviço oferecido; 2) no aumento da eficiência; 3) na redução de custos desnecessários. Mesmo não sendo a agência a contemplada com a prestação do bem e/ou serviço, o esforço empregue já é um óptimo indicador na modernização que se quer empreender no Sector Público.

London²⁶¹ afirma que a competição irá beneficiar o Governo com uma ferramenta importante para a redução dos custos da sua actividade, através do melhor aproveitamento dos recursos que os trabalhadores irão concluir. E para Savas, esta é a única forma de se conseguir a tão desejada diminuição dos custos porque “os empregados do governo são ineficientes por natureza”²⁶².

Savas é da opinião que a competição é o ingrediente-chave para uma privatização de sucesso²⁶³. Explica a sua posição: a razão dos elevados custos e falta de qualidade dos serviços prestados pelo Estado não se deve aos colaboradores públicos. De facto os colaboradores públicos em nada são inferiores aos colaboradores das organizações privadas. O facto relevante não é organização pública *versus* a organização privada mas antes a forma de concorrência imperfeita do monopólio *versus* concorrência²⁶⁴.

Como pudemos constatar, existe uma discordância entre Savas e London. Savas assegura que é essencial a existência de várias opções no que respeita à entrega dos serviços públicos, porquanto a dependência de um único fornecedor é nefasta ao processo de privatização. O cidadão, sem a possibilidade de escolha e flexibilidade no consumo de serviços públicos, está à mercê do abuso Estatal²⁶⁵. Aponta igualmente uma crítica aos Governos porque a distinção entre a provisão e a produção de bens e/ou serviços públicos nos encaminhou para situações peculiares: “Que estranho. Opomo-nos com vigor aos monopólios do sector privado, e contra a falta de concorrência, através da produção de legislação. Isto acontece porque sabemos que o interesse público é afectado

²⁶⁰ Vide DUNLEAVY, Patrick, ob. cit., pág. 227

²⁶¹ Vide LONDON, Rossane; “Tools for Governing: Privatization, Public-Private Partnerships, and Entrepreneurial Management” in Public Administration Review, Vol. 62, n.º 1, January/ February 2002, pág. 118

²⁶² *Idem*, pág. 118

²⁶³ SAVAS, Emanuel Steve – A, ob. cit., pág. 122

²⁶⁴ Vide SAVAS, Emanuel Steve – A, ob. cit., pág. 155

²⁶⁵ Vide SAVAS, Emanuel Steve, ob. cit., pág. 134



com a falta de concorrência e alternativas no consumo”²⁶⁶. “Mas no sector privado escolhemos a forma de monopólio e a proibição de concorrência em determinados sectores, porque acreditamos que a concorrência é uma duplicação desnecessária”²⁶⁷.

André partilha da ideia de Savas ao defender que grande parte das “falhas” de Mercado que se constata são provocadas pelo próprio Estado: “Não serão os proteccionismos que impedem a existência de concorrência? Não serão as externalidades o resultado da inoperacionalidade do Estado? A oferta insuficiente e os preços elevados não serão o resultado de proteccionismos mantidos pelo Estado? A insuficiente informação sobre produtos e serviços não será o resultado ou da não imposição de normas aos fornecedores e da não informação por si prestada?”²⁶⁸.

Em suma, “a evidência empírica actualmente disponível não nos deixa margem para dúvidas: o proteccionismo, pelos reflexos negativos que tem na performance económica e na estabilidade política e social, não constitui uma alternativa credível a uma postura de maior abertura à integração internacional das economias”²⁶⁹.

Em conclusão, e reportando-nos ao ponto 1.2. da nossa dissertação sobre “uma visão económica da intervenção do Estado”, declaramos que os objectivos do Estado, aquando da intervenção no mercado, são a promoção da eficiência e da equidade. Mas estes objectivos podem não ser alcançados devido à existência dos bens públicos puros, de externalidades e/ou de(as) imperfeições de mercado. As imperfeições de mercado dão-se aquando da existência de um monopólio, oligopólio, etc., em suma não há competição. Ao introduzirmos a competição entre os agentes que actuam no mercado a eficiência irá, teoricamente, aumentar, logo o *competitive tendering* é um pressuposto do *contracting-out* e/ou da concessão.

²⁶⁶ O autor apresenta um exemplo da necessidade de competição no Sector Público Administrativo: “A refreshing and thought – provoking example of deliberate effort to stimulate. Intergovernmental competition comes from Yugoslavia. The city fathers of Ljubljana, the capital of Slovenia, desired the services of some city planners and solicited formal bids not only from the city planning agency of their city but also from the city planning agency of Zagreb, the capital of the neighboring Croatia Republic. An American observer there at the time remarked that he had never seen city employees anywhere work as hard as Ljubljana’s city planners, who wanted desperately to avoid the humiliation of having their own city’s work contracted out to their professional and regional rivals” – SAVAS, Emanuel Steve, ob. cit., pág. 136. O exemplo não corresponde à rivalidade salutar, digamos que de carácter económico, antes representa uma competitividade étnica – obviamente que o autor não previa o que anos mais tarde viria a suceder na ex-Jugoslávia, exactamente pela rivalidade étnica

²⁶⁷ SAVAS, Emanuel, ob. cit., pág. 134

²⁶⁸ ANDRÉ, Manuel, ob. cit. pág. 135

²⁶⁹ SANTOS, Vítor – A, ob. cit., pág. 11



4.2.2. A Eficácia/*Outputs*

Outro pressuposto do *contracting-out* e do *franchising* é a eficácia, que se relaciona com os *outputs*, ou resultados finais do sistema de produção. Poder-se-á, então associar a eficácia à prestação efectiva do bem e/ou serviço contratado. A organização contratante especifica o que pretende e a contratada presta o acordado. Em suma, o bem e /ou serviço que se pretende é prestado, vai existir um *input* para a organização ou um *output* pré-determinado. A questão de saber qual o impacto do objecto de contrato na população é de difícil mensuração e prende-se com a relação entre causa e efeito.

Para Johnston e Romzek²⁷⁰, o Governo é responsável pelo financiamento e/ou produção de bens e/ou serviços públicos, que podem, contudo, ser transferidos a organizações privadas ou não lucrativas, o chamado terceiro sector. O Governo não deixa de estar obrigado à prestação desses bens e/ou serviços pelo simples facto de transferir a produção dos mesmos a outrem, mas há que atentar a certos pressupostos.

A eficácia é o atingir de *outputs*, de metas. Para Bilhim, “o alcance dos objectivos visados (...) é um assunto da esfera da eficácia”²⁷¹.

Landow-Esser e Manuel²⁷² esclarecem convenientemente este pressuposto. Para as autoras, o Governo tem de adoptar uma posição prudente no que diz respeito à transferência a terceiros da produção e/ou prestação de algum bem e/ou serviço. Está o Governo prudentemente obrigado a definir claramente os objectivos a serem alcançados e, principalmente, se os objectivos delineados podem ser devidamente realizados através da prática da transferência por contrato. Sem o esclarecimento deste pressuposto, não deve ser feita a transferência por contrato.

Prager²⁷³ concorda com as autoras quando defende que deve ser o Governo a especificar detalhadamente os objectivos, já que de outro modo não faria sentido. Só se transferirá após o conhecimento, pela certa, se a quem foi transferido é possível, ou não, a produção do *output*. Aponta, também, para a medição dos custos da transferência. Se for menos dispendiosa a solução do *contracting-out*, dever-se-á utilizá-la, caso contrário, não.

²⁷⁰ Vide JOHNSTON, Jocelyn; ROMZEK, Barbara, ob. cit., pág. 385

²⁷¹ Bilhim, João Abreu de Faria – A, ob. cit

²⁷² Vide LANDOW-ESSER, Janine; MANUEL, Melissa, “Drafting the Best Possible Outsourcing Contract” in American City & County, Vol. 112, October 1997, pág. 76

²⁷³ Vide PRAGER, Jonas, ob. cit., pág. 613



Contudo, Prager²⁷⁴ preocupa-se com a mensuração aquando da produção e/ou prestação do bem e/ou serviço, porque habitualmente a avaliação é feita com a sustentação nos *inputs*, ao invés de se centrar na monitorização dos serviços prestados ou *outputs*. Sintetizando, “o sucesso é medido pela *performance*, e não pelo tamanho ou configuração da orquestra”²⁷⁵.

Wolf Jr. critica Prager, porque existem grandes dificuldades na definição e medição dos *outputs*. Os *outputs* realizados pelo governo são, por princípio, difíceis de mensurar quanto à quantidade e à avaliação da qualidade. As dificuldades de aclaramento decorrem porque os *outputs* governamentais “são mensuradas nas cartas nacionais com o valor dos *inputs* utilizados na sua produção”²⁷⁶. Já o estorvo na avaliação da qualidade dos *outputs* públicos ocorre porque não são passíveis de aplicabilidade as dimensões que os privados se socorrem. Estas dimensões de que as organizações privadas se socorrem para obterem um *feed-back* dos seus bens e/ou serviços passam, entre outros, pelo “comportamento e escolha do consumidor”²⁷⁷.

Medir a eficácia, para atestar o impacto que o serviço prestado teve, vai além da esfera de acção de uma organização, seja pública ou privada, segundo Carvalho²⁷⁸. Justifica a autora que “avaliar o impacto levanta outros problemas tais como o da relação causa/ efeito: até que ponto os impactos avaliados tiveram como causas as acções avaliadas e não outras?”²⁷⁹.

Sobre a razão da contratação de serviços por parte do Sector Público a entidades privadas, Johnston e Romzek apontam as seguintes características aos bens e/ou serviços emanados:

- Os bens e/ou serviços produzidos e/ ou prestados pelo sector privado oferecem benefícios que são principalmente característicos das organizações privadas
- Os impactos desses bens e/ou serviços na população, são facilmente medidos;
- A medição desses impactos é observável num curto espaço temporal
- Os impactos dos bens e/ou serviços prestados pelos privados são concretos;
- Existe um número adequado de produtores, isto é, existe um número adequado de produtores que assim asseguram um nível mínimo de competição²⁸⁰.

²⁷⁴ Vide PRAGER, Jonas, ob. cit., pág. 625

²⁷⁵ *Idem*, pág. 625

²⁷⁶ WOLF, Charles Jr., ob. cit. pág. 51

²⁷⁷ *Idem*, pág. 52

²⁷⁸ Vide CARVALHO, Elisabete Reis de, ob. cit., pág. 64

²⁷⁹ *Idem*, pág. 64

²⁸⁰ Vide JOHNSTON, Jocelyn; ROMZEC, Barbara, ob. cit., pág. 385



De facto, Johnston e Romzek nada referem para justificar esta afirmação. Pior, nada dizem, em nosso entender, porque é que os bens e/ou serviços públicos não apresentam as mesmas características que os bens e/ou serviços privados.

Segundo Savas, os bens e/ou serviços públicos contêm características muito particulares, como são os casos da não exclusão e do seu consumo ser geral. Por estes motivos os bens e/ou serviços públicos são, geralmente, de difícil avaliação e possibilitam pouca escolha entre os consumidores²⁸¹, exemplificando com a dificuldade de se saber quantas unidades de *Defesa Nacional* são suficientes para satisfazer essa necessidade colectiva, individualmente sentida, isto é, a segurança nacional. Avança o autor que, pelas razões que apresenta, a medição dos bens e/ou serviços públicos é de difícil mensuração mas não é de todo impossível tal tarefa.

Para Stiglitz ter-se-á que ter em consideração os critérios de mensuração dos bens e/ou serviços públicos. Esses critérios serão os mesmos utilizados pelos agentes privados, ou seja, “a diferença entre o valor do *output* e o valor dos materiais utilizados. Esta diferença designar-se-á por valor acrescentado”²⁸². O grande problema na mensuração dos bens e/ou serviços públicos surge quando a grande maioria dos mesmos é distribuída de forma directa e gratuita, não havendo assim o indicador de “preço de venda”. Não havendo o mecanismo de preços para medir os bens e serviços públicos, estes têm de ser medidos através do custo dos inputs utilizados²⁸³ – esta será a solução²⁸⁴.

²⁸¹ Vide SAVAS, Emanuel Steve, ob. cit., pág. 42

²⁸² STIGLITZ, Joseph, ob cit, pág. 27

²⁸³ *Idem*, pág. 27

²⁸⁴ Nos dias 5 e 6 de Junho de 2003 ocorreram nas instalações do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, várias comunicações no âmbito do *Fórum Renovar a Administração Pública 2003*, com o tema “*A Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*”. Numa dessas comunicações, efectuada pelo Dr. Dias da Silva – Docente e colaborador do grupo de Serviço Público do ISCTE (Painel: “*A Cultura Organizacional dos Organismos Públicos*”, Comunicação: “*Por uma Administração Pública ao Serviço do Cidadão*”), foi avançado por este que “os Serviços Públicos são avaliados aquando da sua prestação tendo por base a percepção do serviço prestado pelo consumidor – ou seja o modo como percebemos a simpatia de acção de quem nos presta o serviço. Tal afirmação suscitou-me dúvidas e questioneei o Orador. Disse, então, que não é possível medir a qualidade de um serviço público com base, única e exclusivamente, na *percepção* daqueles que usufruem dele. Aliás, só é possível mensurar (na grande maioria das vezes, e salvo raras excepções) a qualidade de um serviço, seja ele público ou privado, com base no sistema de preço ou do valor dos *inputs* (esta última aplicar-se-á, normalmente, aos bens e/ou serviços públicos que são prestados sem a cobrança directa de um preço). Resposta do orador: a mesma. Não mais consegui intervir no *Workshop*. Mas fica a dúvida, socorrendo-me de um exemplo prático: Vamos considerar um caso muito pessoal. Ao longo dos Itinerários Complementares 16 e 19 é possível, no trajecto Sintra – Lisboa, ao automobilista parar em duas bombas de gasolina para abastecer o automóvel de combustível, entre outros. As bombas de gasolina são exploradas (agora não interessará saber se se trata de *contracting-out* ou *franchising*) pela



Em suma, só se transferirá através de contrato a produção e/ou prestação de um bem e/ou serviço a terceiros se estes efectivamente conseguirem o *output* predeterminado. Parte-se do pressuposto que o objecto de transferência vai ser concretizado e que irá, efectivamente, existir o *output* desejado, com a respectiva eficácia pretendida. A este nível, e pelo atrás exposto, percebemos que os principais problemas da adopção dos mecanismos de *contracting-out* e de *franchising* se prendem com a mensuração deste segundo pressuposto.

Passamos agora à análise de um dos conceitos centrais do nosso estudo: a privatização.

mesma marca gasoleira. Vamos a factos: **A)** na bomba de gasolina que se situa no Itinerário Complementar 19 vamo-nos deparar com pessoas extremamente simpáticas ao balcão (ficamos com uma boa percepção motivado pela simpatia das pessoas da organização) mas.... para abastecer o carro, tenho que me deslocar ao interior do estabelecimento para lhes comunicar que não sei ao certo o valor monetário em gasolina que irei introduzir no meu automóvel – e tal custar-me-á, em média, aproximadamente 5 a 10 minutos. Depois tenho que esperar, em norma, mais 5 a 10 minutos para efectuar o pagamento do combustível que introduzi no meu automóvel; **B)** na bomba de gasolina que se situa no Itinerário Complementar 16 vamo-nos deparar com pessoas que não esboçam o mínimo de empatia ao cliente, mas.... assim que chego, posso abastecer o meu automóvel com o combustível necessário, sem ter que me deslocar ao interior do posto de venda (em norma o controlo do caixa aos postos de abastecimento é muito eficaz), depois demoro, em média, 2 a 3 minutos a proceder ao pagamento da despesa que efectuei. Conclusão: o julgamento valorativo que eu posso efectuar nestes dois casos, são exactamente contrários há eficiência e eficácia do serviço que me foi prestado. Em suma, não se entende, nem são aceites os argumentos do Dr. Dias da Silva. A defesa, em exclusividade, deste mecanismo de mensuração da qualidade dos serviços públicos degenera num grave atropelo aos correctos pressupostos metodológicos de um investigador social.



4.3. A questão da Privatização do Serviço Público

Para Mayer e Fox²⁸⁵, a privatização é uma estratégia sócio-política e económica que os governos podem utilizar para incitar a concorrência na produção de bens e prestação de serviços públicos. A utilização da privatização visa diminuir o peso do Estado na economia, eliminando assim as imperfeições que possam ocorrer através da acção do Estado. Por tudo isso, os autores defendem que algumas actividades devem ser prestadas e/ou produzidas pelo sector privado. Este conceito afigura-se-nos correcto.

A definição dada pelos autores vai de encontro às pretensões da *Escola Managerial*. Recordemos que a Escola Managerial se constitui por duas correntes: o *New Public Management* e o *Reinventing Government*, como referimos num outro capítulo. Ambas as correntes defendem o uso da privatização, que é uma estratégia económica, social e política. O uso da privatização vai aumentar, teoricamente, a competitividade através do incremento dos mecanismos de mercado, que bem realizada eliminará as imperfeições que possam subsistir, reduzindo a intervenção do Estado na economia – recordemos que este era classificado como burocrático e daí ineficiente.

Segundo Savas²⁸⁶, existem várias influências do movimento que advoga as privatizações, a saber:

- A pragmática, que tem como principais reivindicações um melhor governo, um governo mais funcional;
- A económica, que representa uma menor dependência dos cidadãos no que concerne aos serviços prestados pelo Estado. Segundo o indicador da redução dos custos da produção estatal aponta, logo, maior eficiência;
- A filosófica, ou ideológica, que advoga uma menor intervenção do Estado na economia;
- A comercial, à qual interessam as finanças públicas que dinamizarão a economia, sendo o efeito do crescimento dos lucros o *motor* desta premissa;
- A populista, apostada no conceito de subsidiariedade.

²⁸⁵ MAYER, Ivan; FOX, William, ob. cit., pág. 101

²⁸⁶ Vide SAVAS, Emanuel Steve – A, ob. cit., pág. 5



Nesta lógica, Savas cita os elementos fundamentais no que respeita à distribuição dos serviços, que são:

- O consumidor do serviço, aquele que directamente é beneficiado;
- O produtor do mesmo, que pode ser uma organização pública ou privada;
- O elemento que providencia o serviço a ser prestado, que será sempre o Estado.

Tendo em consideração os elementos fundamentais enunciados pelo autor, podemos observar que são dez os arranjos possíveis no que respeita à privatização – *vide* o Quadro n.º 4, Arranjos Possíveis na Prestação de Serviços Públicos.

Quadro n.º 4, Arranjos Possíveis na Prestação de Serviços Públicos

Producer	Arranger	
	Public	Private
Public	Government service Intergovernmental agreements	Government vending
Private	Contracts Franchises Grants	Free Market Voluntary service Self-service Vouchers

Fonte: SAVAS, Emanuel, *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers, 2000, pág. 66

Estes arranjos são os mais utilizados, o que não significa que são os únicos, porque o conceito de privatização “é um conceito dinâmico, que no sentido mais simples significa a mudança de uma situação com um produtor governamental para outra com um produtor privado. Ir na direcção oposta é nacionalizar, “governamentalizar” ou “desprivatizar”²⁸⁷. Stiglitz vai de novo de encontro ao pensamento de Savas, porquanto “o processo de conversão de empresas privadas em

²⁸⁷ SAVAS, Emanuel Steve – A, ob. cit., pág. 104



empresas governamentais é denominado nacionalização; o processo de conversão de empresas governamentais em empresas privadas é denominado privatização”²⁸⁸.

Seguindo por vereda, Savas depreende que só se pode considerar o conceito de privatização quando cumulativamente se constatar que a entidade que providencia o serviço é pública e que a organização que o produz e/ou presta é privada. Exemplificando, “a mudança de um arranjo de mercado para um arranjo através da utilização de subsídios governamentais, é o oposto da privatização, porque a utilização dos subsídios governamentais faz menos uso das forças de mercado, embora o sector privado preste o serviço em ambos os casos”²⁸⁹.

Respondendo à questão da existência de um arranjo que supere todos os remanescentes, Savas alerta para a dinamização do próprio conceito e conclui que os “os arranjos diferem grandemente no que concerne aos seus atributos, daí que nenhum arranjo é tido como o ideal”²⁹⁰.

London²⁹¹ critica Savas em dois aspectos. Na sua percepção, o pensamento de Savas está bem formulado, mas aponta o seguinte: em primeiro lugar, o autor não faz qualquer tipo de crítica à privatização, apenas fornece dados e mecanismos para ultrapassar tudo o que seja contrário ao movimento. Exemplifica com a temática do emprego, no qual o autor apenas processa as indicações para ultrapassar os obstáculos que os sindicatos irão erguer, ao invés de promover soluções que os possam satisfazer. A segunda das críticas é baseada em considerações pessoais: a autora demonstra preocupação com as referências dadas por Savas, que são arreigadas do sensacionalismo jornalístico que apoia o movimento de reforma²⁹². London conclui que o escrito de Savas é mais polémico que técnico.

Por tudo o que a envolve, a questão da privatização é geradora de muitas controvérsias. De seguida tentaremos perceber quais são os objectivos, os mecanismos e as problemáticas na utilização do mecanismo de privatização.

²⁸⁸ STIGLITZ, J., ob. cit., pág. 26

²⁸⁹ SAVAS, Emanuel Steve – A, ob. cit., pág. 105

²⁹⁰ *Idem*, pág. 106

²⁹¹ Vide LONDON, Rossane, “*Tools for governing: Privatization, Public-Private Partnerships, and Entrepreneurial Management*” in *Public Administration Review*, Vol. 62, n.º 1, January/ February 2002, pág.: 118-123

²⁹² A comunicação social tem grande influência porquanto “uma constante onda de protestos do público, (...) (despertará a atenção nestes profissionais e partindo dessa notoriedade os protestos terão maiores repercussões através do relato) (d)os órgãos de informação. Essa onda de protestos gera mesmo descontentamento, além de certa falta de confiança na administração pública, e faz nascer nos contribuintes a convicção de que o seu dinheiro não está a ter a maior rentabilidade possível.” – NETO, João Baptista Pereira, ob. cit., pág. 8



4.3.1. Objectivos da utilização do mecanismo de Privatização

Os objectivos na utilização da privatização são a redução do peso do Estado na economia, reduzir os custos da acção Estatal e aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos.

O primeiro dos objectivos na utilização da privatização é, então, a redução do peso do Estado na economia, que passamos a analisar.

London²⁹³ deduz que o mais recente movimento de reforma da Administração Pública está centrado no objectivo de melhorar a componente económica e a eficiência através da *Reinvenção* do Sector Público.

Johnston e Romzek concordam com London ao defenderem que a “actual reforma de governo é dirigida pelas preocupações em aumentar a responsabilidade e eficiência das agências públicas, minimizar as dificuldades interpostas pelos sindicatos e diminuição do tamanho e papel do governo”²⁹⁴.

Para Araújo²⁹⁵, o mecanismo da privatização foi, nos países onde se implementou mais rapidamente, como a Grã-Bretanha ou os Estados Unidos da América, uma estratégia para diminuir o tamanho do Sector Público.

Poder-se-á sintetizar os objectivos das privatizações, para Bilhim²⁹⁶, se analisados a nível micro e a nível macro:

- a nível micro, constatar-se-á que o objectivo visa a prestação de serviços a todos os cidadãos, com qualidade, a um preço baixo ou, se o preço aumentar, que seja em correlação com o aumento significativo da *Utilidade*;
- a nível macro, com o objectivo de promover a competição inerente ao mecanismo de mercado, mais eficiente e eficaz, e ao mesmo tempo diminuir o peso do Estado na economia.

Ainda para o mesmo autor, para a escolha do mecanismo de privatização “razões de ordem financeira, económica, política e ideológica misturam-se, pois, no mosaico de justificações do processo de redução do peso do Estado na economia”²⁹⁷.

²⁹³ Vide LONDON, Rossane, ob. cit., pág. 118

²⁹⁴ JOHNSTON, Jocelyn; ROMZEC, Barbara, ob. cit., pág. 385

²⁹⁵ Vide ARAÚJO, Joaquim Filipe – A, ob. cit., pág. 10

²⁹⁶ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – C, ob. cit., pág. 64



O segundo objectivo na utilização da privatização é reduzir os custos da acção Estatal.

A utilização da privatização é defendida por aqueles que a entendem como um meio capaz de corrigir o tamanho excessivo do Governo, burocrático e na maioria das vezes monopolista, como frisam Johnston e Romzek²⁹⁸.

É, pois, notório que há uma evolução do conceito de Estado prestador de bens e serviços para um Estado mais regulador, menos interventivo, na economia. Esta visão é partilhada por Bilhim²⁹⁹ ao mencionar a queda do Muro de Berlim e o facto inerente da queda do regime comunista que até então reinou na ex-União Soviética até 1989 como o facto político que acelerou esta nova concepção do papel do Estado. A partir de então, assiste-se à queda das barreiras comerciais mundiais, sendo o seu efeito a competição internacional feroz que graça na produção e/ou prestação de bens e/ou serviços.

Sá é um crítico do Estado prestador de bens e serviços “porque, dado o seu peso, mete-se em tudo, e, porque, dada a sua lentidão, abranda tudo em que se mete”³⁰⁰. O actual Estado Português é gerador de ineficiência dado o seu tamanho, tornando-se muito burocrático³⁰¹. Afirma o autor que “a burocracia afecta as mentalidades. O último dos efeitos do Estado Português é o mais perverso: ele afecta a mentalidade. Para os privados tempo é dinheiro. Para o Estado nem um nem outro são problema, porque o dinheiro não vem dos clientes (que são apenas fontes de trabalho) mas do orçamento (...)”³⁰².

São, afinal, várias razões que a Escola Managerial tem apresentado para diminuir o peso do Estado na economia. Bilhim³⁰³ aponta essas razões:

- Ineficiência do Sector Público, mais preocupado com os objectivos sociais e políticos em detrimento dos económicos, financeiros e comerciais;
- Excessivo Défice Orçamental, porque as despesas são superiores às receitas;

²⁹⁷ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – C, ob. cit., pág. 64

²⁹⁸ Vide JOHNSTON, Jocelyn; ROMZEC, Barbara, ob. cit., pág. 386

²⁹⁹ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – C, ob. cit., pág. 62

³⁰⁰ SÁ, Jorge Vasconcellos, ob. cit., pág. 30

³⁰¹ “Assumamos agora que os portugueses perdem em média (e pecamos aqui por defeito) meio dia por mês a tratar de papéis devido a complicações desnecessárias e à ineficiência da Administração pública. Isto são seis dias por ano, o que multiplicando por 77 milhões de contos do PIB diário dá 468 milhões de contos anuais que é o custo da burocracia: 2,7% do PIB. Muitas vezes o orçamento de diversos ministérios. Mais que a EXPO.

Significa isto que se nos libertássemos da burocracia do Estado, poderíamos custear um projecto como a EXPO praticamente todos os anos” – SÁ, Jorge Vasconcellos, ob. cit., pág. 31

³⁰² *Idem*, pág. 103

³⁰³ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit., pág. 63



- Promoção de vantagens sociais, cuja inserção poderá ser facilitada, pela actual fase do capitalismo.

MacPherson³⁰⁴ evidencia que os custos de produção são reduzidos quando o planeamento estratégico de uma organização é empreendido por consultores profissionais, que se encontram, normalmente, a exercer a sua profissão nas empresas privadas, com maior capacidade financeira para pagar os seus serviços. O facto mais saliente é a especialização destes consultores nestas áreas.

O pressuposto referenciado por MacPherson tem sido utilizado para implementar o mecanismo de privatização, com o intuito de acabar de vez com os custos efectuados pelos Estados. No Gráfico n.º 8, Saldos das Contas do Sector Público Administrativo, em % do PIB, percebe-se o porquê do interesse da diminuição dos custos da actividade do Estado, neste caso específico do Português. Só nos anos de 1970 e 1973 é que o Saldo das Contas do Sector Público Administrativo Português apresentou um *superavit*. No ano de 1970 registou-se uma percentagem zero. Exceptuando os já supracitados anos, todos os remanescentes – a grande maioria –, apresentam défices enormes, com algumas oscilações na percentagem do PIB. O Estado gasta mais do que recebe, o que se torna insustentável, principalmente num momento histórico caracterizado pela globalização. Há, pois, que mudar o «*estado do Estado*».

Contudo, “abandonar o que quer que seja desencadeia sempre uma grande resistência, já que as pessoas de qualquer organização, incluindo os burocratas e os políticos, estão sempre ligadas ao obsoleto, ao obsoleto, àquilo que deveria ter funcionado mas que não resultou, aos processos que já foram produtivos mas deixaram de o ser”³⁰⁵. Gravoso, acrescenta Drucker, é o facto de se atribuírem às pessoas mais aptas a resolução de problemas inerentes à acção da organização, ao invés de privilegiarem os resultados, porque “a motivação não está em fazer um pouco menos mal aquilo em que se não é particularmente bom, mas antes em fazer excepcionalmente bem aquilo em que se já é competente”³⁰⁶.

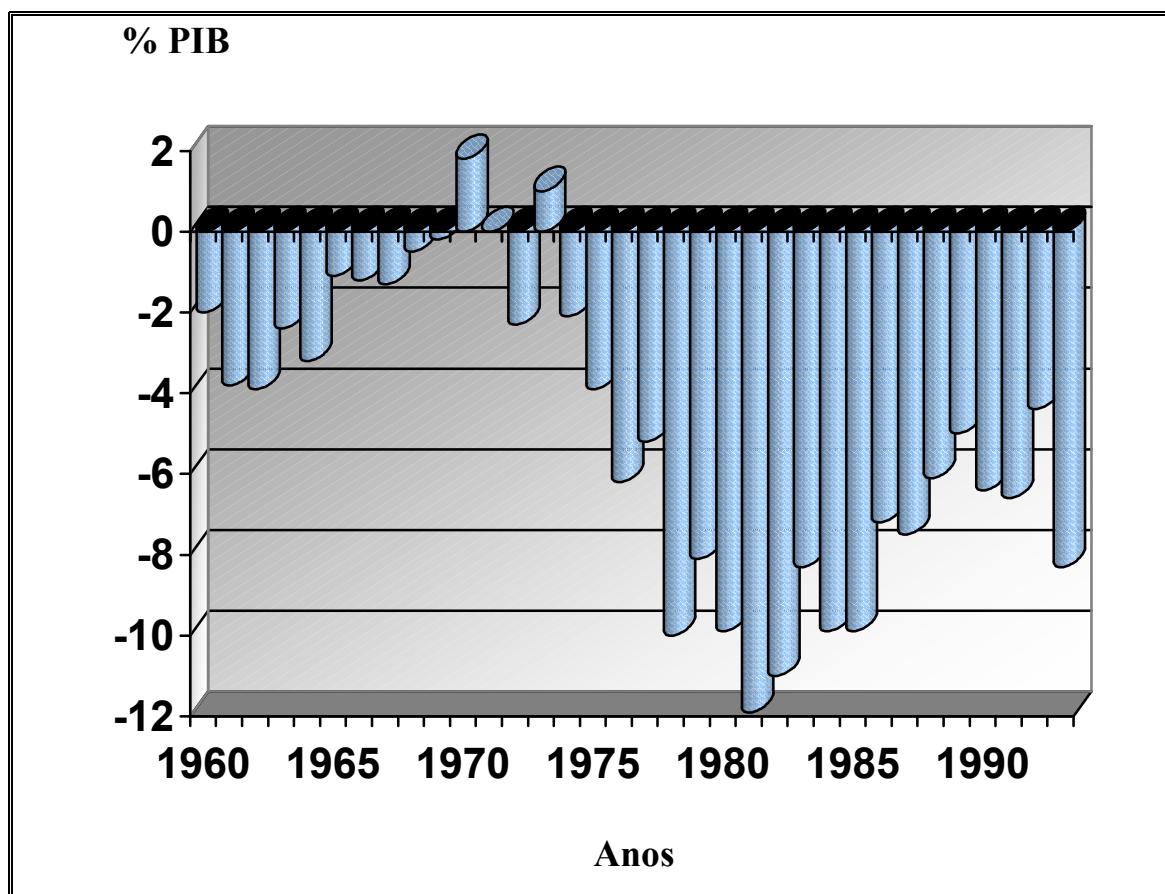
³⁰⁴ Vide MACPHERSON, Alan, “The Role of Producer Service Outsourcing in the Innovation Performance of New York State Manufacturing firms” in *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 87 (1), 1997, Association of American Geographers, Oxford, pág. 53

³⁰⁵ DRUCKER, Peter, ob. cit., pág. 162

³⁰⁶ *Idem*, pág. 198



Gráfico n.º 8, Saldos das Contas do Sector Público Administrativo, em % do PIB



Fonte: LOPES, José da Silva, *A Economia Portuguesa desde 1960, 5.ª Edição*. Lisboa: Gradiva, 1999, pág. 246

A diminuição dos custos do Estado passa necessariamente 1) pelo aumento da eficiência e 2) pela redução do número de trabalhadores do Sector Público. Se o primeiro é bem aceite por todos, a segunda será fortemente contestada, mesmo sendo bastante atractiva quando se subtrai à balança de pagamentos, como referem Landow-Esser e Manuel³⁰⁷.

O terceiro e último objectivo da utilização da privatização é aumentar a eficiência dos Serviços Públicos.

Para Landow-Esser e Manuel³⁰⁸ o processo de *outsourcing* bem delineado baseia-se na premissa de que as organizações privadas actuam de uma forma mais eficiente e, como resultado, os custos da produção diminuem. Se o mercado estiver em plena competição, os processos para uma melhoria contínua da produção serão sistematicamente equacionados para que se atinja uma maior eficiência, cujo indicador é

³⁰⁷ Vide LANDOW-ESSER, Janine; MANUEL, Melissa, ob. cit., pág. 69

³⁰⁸ *Idem*, pág. 69



o lucro – se utilizamos a mesma quantidade de recursos mas aumento a produção, e se todas as outras variáveis de mantiverem constantes, o nosso lucro será por certo maior.

Gore³⁰⁹ dá o exemplo das novas tecnologias para comprovar, mais uma vez, a ineficiência do Estado. O sector privado socorreu-se, em primeiro lugar, das capacidades do mercado electrónico, porque a competição, a luta pela quota de mercado e o aumento dos proveitos auferidos, que é o único meio de subsistência destas empresas, é intensa. Ao invés, o Sector Público não está obrigado ao processo de melhoria contínua da sua produção pelo simples facto de que nunca terá que decretar falência, mesmo nas circunstâncias em que não detém o monopólio da produção e/ou prestação de um bem e/ou serviço.

Há que eliminar, rapidamente, as unidades não produtivas ou obsoletas, estatais, observa Prager³¹⁰. Mas outro problema se levanta, na opinião do autor: a utilização do mecanismo de privatização irá fazer com que o Sector Público perca importância³¹¹.

Entendemos que o Sector Público, ao transferir certas funções para organizações privadas, não perde a importância que tem. Acontecerá, na nossa opinião, exactamente o oposto. Um Estado regulador tem uma posição muito importante no que diz respeito aos mecanismos de mercado, pois terá de garantir a igualdade, a equidade dos cidadãos e das organizações em que estes se inserem.

Mas quando o Estado decide transferir a produção de bens e/ou prestação de serviços públicos para privados terá de escolher uma forma. Passamos de imediato em revista quais são as formas passíveis de utilização quando o Estado pretende fazer uso do mecanismo de privatização.

³⁰⁹ Vide GORE, Albert, *Reinventar a Administração Pública*. Lisboa: Quetzal Editores, 1996, pág. 262

³¹⁰ Vide PRAGER, Jonas, ob. cit., pág. 613

³¹¹ *Idem*, pág. 613



4.3.2. Mecanismos da Privatização

Savas, que consideramos uma referência obrigatória quando o objecto de estudo se centra nas questões da privatização, conclui que existem três formas do processo de privatização, a saber: a transferência de funções – através da qual o Governo mantém o controlo da produção e a obrigação da prestação de serviços; o desinvestimento – o governo vende ou sede a produção, prestação de um bem e/ou serviço a privados; e substituição – onde não é necessária uma acção de transferência ou desinvestimento pelo Governo para que os privados se encarreguem da produção e/ou prestação de bens e/ou serviços.

Iremos aludir, unicamente, à forma de transferência e, nesta forma, ao mecanismo de contrato e *franchising*, que é parte integrante do nosso objecto de estudo. É importante, contudo, saber que a transferência, para o autor³¹², se divide nos mecanismos de:

- *Contract*;
- *Franchising* – quando o Estado autoriza uma organização de âmbito privado a prestar serviços que lhe são inerentes, pagando a organização uma soma, isto é, uma quantia de “aluguer”;
- *Grant* – neste, o Estado subsidia a produção de um bem e/ou serviço feita por privados, para posterior entrega aos consumidores;
- *Voucher* – aos mais carenciados são distribuídas verbas e estes irão satisfazer as suas necessidades procurando os melhores serviços, nas suas percepções. Exemplificando: quando o Estado dá uma bolsa universitária para a prossecução de estudos, o jovem premiado irá escolher qual a Instituição que quer frequentar;
- *Mandate* – quando uma organização pública transfere, coercivamente, numa organização privada a produção de um bem e/ou serviço, estando a empresa privada obrigada a suportar os custos de acção.

³¹² Vide SAVAS, Emanuel Steve – A, ob. cit., pág. 127



Outros autores se debruçam sobre a temática dos mecanismos de privatização.

Para Bilhim, o conceito de privatização assume vários significados:

- a) Transferência total ou parcial da propriedade de empresas e/ou bens públicos para entidades privadas (...) – representa o *Divestment by Sale*, *Free transfer* ou *Liquidation* proposto por Savas;
- b) Concessão a Entidades Privadas, mediante contrato, da gestão de empresas públicas ou de serviços públicos – representa o *Delegation by Franchise* proposto por Savas;
- c) Contratação de serviços por Entidades Públicas a Entidades Privadas (*Contracting-out* ou subcontratação de Serviços Públicos) – representa o *Delegation by Contract* proposto por Savas;
- d) Abertura à iniciativa privada de sectores anteriormente explorados pelo Sector Público em regime de monopólio – representa o *Displacement by Default* proposto por Savas);
- e) Desregulamentação, por as Entidades Públicas deixarem de regular, na totalidade ou em parte, o modo de produção ou de distribuição de um bem ou serviço – representa o *Displacement by Deregulation* proposto por Savas;
- f) Processo de submissão dos serviços ou das empresas públicas a regras de gestão de natureza privada. É a privatização formal³¹³.

Já Head e Morris admitem quatro formas de privatização:

- 1) Desnacionalização;
- 2) Utilização dos dinheiros públicos, com origem nos impostos, ao invés do pagamento ser efectuado directamente pelo consumidor;
- 3) Liberalização e abolição ou abertura controlada ao sector privado dos monopólios e das industrias anteriormente nacionalizadas; ou fazer uso
- 4) *Contracting-Out* serviços públicos³¹⁴.

Também Dunleavy³¹⁵ depreende quatro mecanismos de privatização, embora numa classificação distinta das anteriores: 1) *competitive tendering*, através do qual as organizações públicas optam por transferir para terceiros a produção dos serviços que

³¹³ BILHIM, João Abreu de Faria – C, ob. cit., pág. 65

³¹⁴ ARAÚJO, Joaquim Filipe – A, ob. cit., pág. 10

³¹⁵ Vide DUNLEAVY, Patrick, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Harvester Wheatsheaf, 1991, pág. 227



primeiramente foram realizados internamente; 2) *contracting-out*, onde quantidades de trabalho, perfeitamente mensuráveis, são directamente transferidas para os privados; 3) *franchising*, onde uma empresa de carácter privado fornece o bem e/ou serviço a troco de uma quantia monetária, pagando à organização pública a licença de exploração; 4) *vouchers*, onde os cidadãos procuram a satisfação das necessidades, escolhendo para o efeito de entre os vários produtores qual o serviço que irão escolher.

Já Walsh defende que são três os principais mecanismos dos contratos ou *quasi-contracts*: “purely internal contracting, competitive tendering, and contracting out services”³¹⁶.

São dois os mecanismos do *contracting* para Savas³¹⁷: o *out* e o *in*. O *contracting-out* é o arranjo que, normalmente, é utilizado, onde uma organização pública paga à privada para a produção/ prestação do bem e/ou serviço. O *contracting in* surge quando uma organização pública contrata outra organização, também ela pública, para a produção/ prestação do bem e/ou serviço.

No que ao *contracting* diz respeito, Walsh e Savas estão de acordo, ambos defendendo a existência do *contracting, out* e *in*. Em tudo o mais, assistimos a um completo desacordo entre os autores sobre os mecanismos do *contracting*.

A privatização tem, nos objectivos mencionados, implícitas as suas principais vantagens. No entanto, a sua adopção acarreta alguns problemas e envolve factores de contingência que não poderão deixar de ser considerados e ponderados. É esta problemática que abordamos de seguida.

³¹⁶ WALSH, Kieron, ob. cit., pág. 39

³¹⁷ Vide SAVAS, Emanuel Steve – A, ob. cit., pág. 70



4.3.3. Problemáticas da utilização da Privatização

Uma das primeiras questões que podem ser colocadas na utilização da privatização prende-se com o próprio objecto de contratação, o que não se afigura de fácil entendimento na literatura revista.

Para Savas, o objecto de transferência por contrato poder-se-á dividir em³¹⁸ parte ou total prestação do bem e/ou serviço. Para o autor, o Governo pode, igualmente, contratar *outputs* quando um serviço é prestado directamente aos cidadãos ou *inputs*, quando os serviços são para benefício da organização pública contratante³¹⁹.

Feenstra e Hanson³²⁰ utilizam um conceito menos alargado de *outsourcing*. O *outsourcing* inclui, apenas, *inputs* intermédios que se podem dividir em partes e componentes e em trabalho feito por outrem – é o *output* do trabalho dos outros.

Prager³²¹ partilha da opinião de Savas e Feenstra e Hanson, ao referenciar que a contratação de serviços se dividirá em *micro* e *macro contracting*. No *micro contracting* são prestadas actividades específicas; ao invés, no *macro contracting*, toda a actividade pública, isto é, a totalidade das funções, é contratada.

Existe unanimidade entre os autores na decomposição dos objectos de contratos em 1) partes e componentes do trabalho e 2) globalidade da actividade. Apenas Savas refere a contratação de *inputs* ou *outputs*.

Quanto a nós, pensamos igualmente que o objecto de contratação do *contracting-out* se poderá dividir em 1) partes e componentes do trabalho, e nesta situação falamos de *micro contracting*, e em 2) totalidade da actividade, caso em que podemos falar, portanto, de *macro contracting*.

Uma outra questão está relacionada com o que se contrata, em termos de *inputs* e de *outputs*. Nenhum autor, exceptuando Lawrence e Slaughter, faz alusão à origem quer das partes e componentes, quer da totalidade do trabalho feito por outrem.

³¹⁸ Vide SAVAS, Emanuel Steve – A, ob. cit., pág. 127

³¹⁹ *Idem*, pág. 70

³²⁰ Vide FEENSTRA, Robert C.; HANSON, Gordon H., “Globalisation, Outsourcing, and Wage Inequality” in American Economic Review, Vol. 86, n.º 2, May 1996, pág. 240

³²¹ Vide PRAGER, Jonas, ob. cit., pág. 615



Lawrence e Slaughter³²² defendem que se considerará em termos de origem apenas as partes e componentes ou a totalidade do trabalho feito por terceiros, cuja proveniência seja nacional, neste caso específico dos Estados Unidos da América.

Os serviços prestados por uma empresa não nacional são, efectivamente, contratos, balizados pelo Direito Internacional. Os contratos feitos nesta base visam a “compra” de um bem e/ou serviço, e, segundo esta premissa, a nossa opinião é de que estão adentro do que normalmente designamos de *outsourcing*, independentemente da origem geográfica.

Uma outra questão relacionada com esta problemática da privatização prende-se com o tipo de organizações a quem se pode contratar tais bens e/ou serviços. Poderão ser contratadas organizações públicas ou organizações privadas.

Quando o acordo é feito entre organizações de âmbito público, utiliza-se o termo *contracting in*; quando o acordo envolve uma organização pública e outra privada, ou ambas privadas, utiliza-se o termo *contracting out*. No entanto, em nosso entender, se por hipótese o contrato envolve organizações privadas, porque não catalogar o acordo como *contracting in*? Quanto a nós, e seguindo na esteira de Giddings, o âmbito de regulação, público ou privado em nada releva para o facto³²³. Se, por outro lado, o Ministério da Educação contrata, temporariamente e em regime de acumulação de serviço, um técnico de informática proveniente da Câmara Municipal de Lisboa para ministrar uma formação aos seus funcionários, a nossa convicção é de que não se traduz em contratação interna. Embora públicos, contratante e contratado estão sob a tutela de diferentes organizações que se regem por diferentes leis orgânicas.

A proveniência dos bens e/ou serviços não nos parece relevante. Quer se contrate nacional ou internacionalmente, o acordo designar-se-á, sempre, como *contracting-out*.

Por último, e antes de referenciar as problemáticas que se levantam pela utilização da privatização, pensamos que é necessário esclarecer uma utilização de

³²² Vide FEENSTRA, Robert C.; HANSON, Gordon H., ob. cit., pág. 240

³²³ “The terms “contract” and “regulation” refer to the nature of the relationship between the parties. Strictly understood, contracts are legally enforceable agreements but agreements within the public sector between different agencies of government may be characterised as “contracts”. The latter may be administratively binding though not enforceable in courts” – GIDDINGS, Philip, “Regulators, Contracts and the Ombudsman”. Paper for European Group of Public Administration, Annual Conference, Oeiras, 3 – 6 September, 2003, pág. 3



conceitos relacionados com esta matéria, designadamente o de *outsourcing* e da sua usual adequação para português.

Várias vezes lemos definições em que o *outsourcing* efectuado pela Administração Pública surge como subcontratação de serviços. Deprendemos, em primeiro lugar, que *Sub* é uma palavra originária do latim que traduz sob o *domínio de*. Utilizada neste pressuposto de que a contratação está sob o domínio da organização que a promove, o termo está, quanto a nós, bem empregue. Por outro lado, e em nossa opinião, a intenção da utilização desta palavra visa, apenas, a transferência. Neste caso, a utilização está mal calculada porque quando se contrata está-se a transferir – daí que não coincida com a subtransferência. Suponhamos uma situação em que o Governo contrata a empresa **A** (transfere) para construir a auto-estrada que ligará Lisboa a Sintra. Se assim o entender, a Empresa **A** vai contratar as empresas **B**, **C** e **D** (subtransfere), para ajudarem ao esforço de construção. Existe uma diferença, como assinala o Código de Procedimento Administrativo³²⁴.

Passemos agora à análise das principais problemáticas que advém da utilização da privatização, tais como as problemáticas económicas, as problemáticas de emprego/desemprego, as problemáticas na Administração Pública, as problemáticas de *accountability*, as problemáticas políticas e outras problemáticas.

4.3.3.1. Problemáticas Económicas

A primeira das problemáticas a que vamos aludir situa-se a nível económico.

Dornbush, Fischer e Startz³²⁵ afirmam que a Contabilidade Nacional é um instrumento analítico que permite quantificar o valor das variáveis a serem ponderadas. O Produto Interno Bruto (PIB) é a medida mais abrangente e representa o valor de todos os serviços e bens finais produzidos num país durante um determinado período de tempo, normalmente um ano. O PIB permite medir o desempenho global de uma economia. Existem três ópticas de cálculo do PIB, a saber:

³²⁴ Vide Art.º 35º e 36º do Decreto Lei n.º 442/91 de 15 de Novembro, revisto pelo Decreto Lei n.º 6/96 de 31 de Janeiro

³²⁵ Vide DORNBUSH, Rudiger; FISCHER, Stanley; STARTZ, Richard, *Macroeconomia – 7.ª Edição*. Lisboa: McGraw-Hill, 1999, pág. 202



- Rendimento, que se obtém a partir da soma da totalidade das remunerações (salários, juros e capital);
- Produção, que consiste na produção total subtraída dos consumos intermédios, que será o somatório dos valores acrescentados;
- Despesa, que é a mais utilizada e parte do pressuposto que o rendimento ou é investido ou consumido daí: $Y^{326} = \text{Consumo}^{327} + \text{Investimento}^{328} + \text{Gastos Públicos}^{329} + \text{Net Export}^{330}$.

Do cálculo do Produto segundo a óptica da despesa imaginemos uma variação no nível de consumo do Estado. O Governo, no seu nível inicial de rendimento, encontra-se na situação descrita no Gráfico n.º 9 – Consequências de um Aumento no Consumo Público, no ponto Y_0 . Se o Governo decidir aumentar o seu consumo irá fazer com que a curva da procura agregada se desloque no sentido ascendente. Com esta deslocação da curva de procura agregada, as empresas irão aumentar a sua produção para fazer face ao seu aumento. Motivado pelo acréscimo de produção, o ponto de equilíbrio deslocar-se-á de E para E' . Se analisarmos o gráfico, constatamos que o aumento de consumo do Estado fez com que o Produto subisse e, em concomitância, a procura agregada, do ponto Y_0 para Y' e do ponto A para A' , respectivamente.

³²⁶ Produto Interno Bruto

³²⁷ Consumo efectuado pelos privados

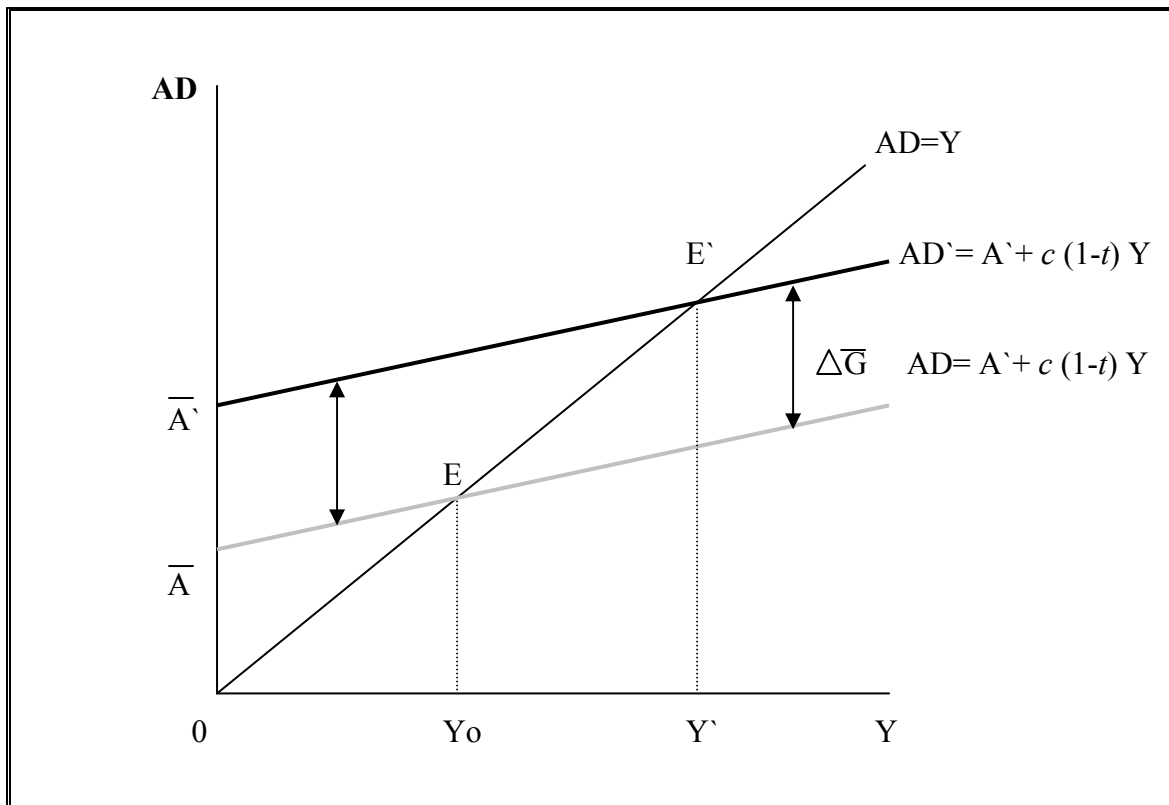
³²⁸ Investimento realizado pelos privados. Ex.: aumento do capital fixo, compra de casa e de máquinas.

³²⁹ Gastos públicos, são as despesas do Estado

³³⁰ $\text{Net Export} = \text{Exportações} - \text{Importações}$



Gráfico n.º 9 – Consequências Económicas do Aumento no Consumo Público



Fonte: DORNBUSH, Rudiger; FISCHER, Stanley; STARTZ, Richard, *Macroeconomia* – 7.ª Edição. Lisboa: McGraw-Hill, 1999, pág. 202

O Estado pode, através dos mecanismos da despesa pública e dos impostos, afectar o nível de rendimento, que está consagrado no Saldo Orçamental.

O Saldo Orçamental é composto pelas receitas efectivas e pelas despesas efectivas. Quando as despesas efectivas são superiores às receitas efectivas estamos perante um Défice Orçamental. As despesas efectivas decompõem-se em 1) gastos com despesas correntes (G), como por exemplo os salários dos funcionários públicos e 2) transferências (t), como por exemplo a atribuição do subsídio de desemprego. Por sua vez, as receitas do Estado advêm dos impostos (tY). A fórmula que representa esta disposição verificar-se-á como o disposto no Quadro n.º 5 – Equação do Saldo Orçamental.



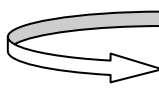
Quadro n.º 5 – Equação do Saldo Orçamental

$$\text{Saldo Orçamental} = tY - \overline{G} - \overline{TR}$$

Fonte: DORNBUSH, Rudiger; FISCHER, Stanley; STARTZ, Richard, *Macroeconomia* – 7.ª Edição. Lisboa: McGraw-Hill, 1999, pág. 204

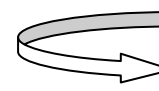
O Estado pode, através dos mecanismos da despesa pública, alterar o nível de rendimento com a adopção de uma política orçamental restritiva ou expansionista.

A política orçamental expansionista fará com que:

- Aumentem os gastos (G), e;
 - Diminuam os impostos (tY);
- 
- $$\Delta \text{SO} < 0$$

Se o Estado optar pela política orçamental de expansão, a variação do Saldo Orçamental será menor que zero, isto é, o Saldo Orçamental vai diminuir.

A política orçamental restritiva fará com que:

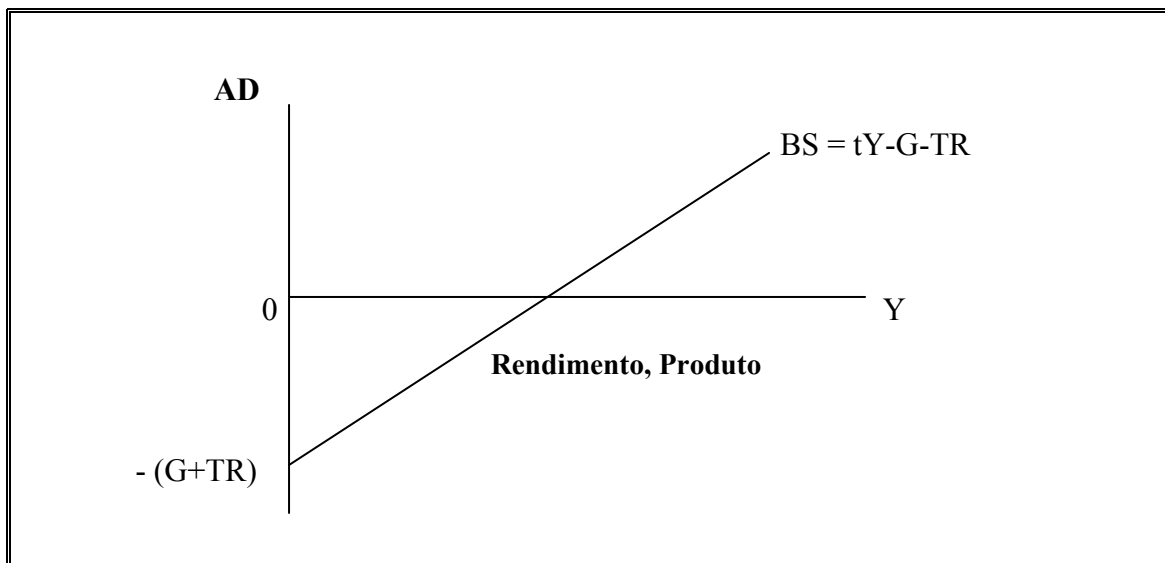
- Diminuam os gastos (G), e;
 - Aumentem os impostos (tY);
- 
- $$\Delta \text{SO} > 0$$

Se o Estado decidir enveredar pela política orçamental restritiva, a variação do Saldo Orçamental será maior, isto é, vai aumentar.

Mas, e como reparam Dornbush, Fischer e Startz, nem sempre a alteração do Saldo Orçamental depende da opção política do Governo, como veremos nos dois casos que de seguida apresentaremos.



Gráfico n.º 10 – Impacto das Opções Políticas no Saldo Orçamental



Fonte: DORNBUSH, Rudiger; FISCHER, Stanley; STARTZ, Richard, *Macroeconomia – 7.ª Edição*. Lisboa: McGraw-Hill, 1999, pág. 204

As opções políticas fazem variar o Saldo Orçamental através dos seus mecanismos, como constatámos anteriormente, mas tudo o que faça variar o nível de rendimento faz variar, igualmente, as contas do Estado. “Por exemplo, suponha um aumento da procura de investimento que faz aumentar o nível de produto. Neste caso, o défice orçamental diminuirá ou o excedente aumentará porque as receitas fiscais aumentam. No entanto, o Governo nada fez que alterasse o défice”³³¹.

A conjuntura tem um forte impacto no saldo orçamental. Podemos constatar que quando uma economia se encontra numa situação de conjuntura de recessão económica ou de abrandamento, há a tendência para:

- Diminuição da receita (tY) $\Rightarrow \Delta tY < 0$
- Aumento dos gastos (G) $\Rightarrow \Delta G > 0$

³³¹ Vide DORNBUSH, Rudiger; FISCHER, Stanley; STARTZ, Richard, ob. cit., pág. 202



A diminuição da receita e os aumentos dos gastos públicos são mecanismos automáticos. A principal conclusão a ser tirada é a de que o Saldo Orçamental vai piorar quando uma economia se encontra num período de recessão ou abrandamento económico, independentemente da política orçamental que o Estado adopte.

Uma maior frequência de utilização do mecanismo do *contracting-out* irá fazer com que o produto do país aumente, como exemplifica o Gráfico n.º 9 – Consequências de um Aumento do Consumo Público, ou seja, é um mecanismo que pode ser utilizado economicamente. Deste modo, o Estado, através da adopção da transferência por contrato, irá beneficiar a economia, mas nem sempre lhe é possível ‘vitaminar’ a mesma, isto é, fazer com que haja retoma económica. Se a conjuntura económica for desfavorável, o Estado nada pode fazer para alterar essa situação, devido aos mecanismos automáticos.

4.3.3.2. Problemáticas de Emprego/Desemprego

Quando se fala em privatização, que implica uma transferência da produção dos bens ou da prestação dos serviços, existe um receio latente de que isso signifique redução do número de trabalhadores estatais, ficando estes sob a ameaça de desemprego.

O desemprego tem aumentado nas últimas décadas, principalmente nos países ocidentais, devido, segundo Giddens³³², a vários factores:

- À crescente concorrência internacional, principalmente naquelas indústrias que mais contribuía para o crescimento económico dos países do ocidente;
- À crises petrolíferas, que têm afectado grandemente estas economias, atravessando ciclicamente períodos de recessão e/ou abrandamentos económicos;
- À emancipação da mulher no século XX, que fez com que a oferta de mão-de-obra nos mercados de trabalho aumentasse. Havendo um aumento do número de trabalhadores, sem o respectivo aumento do número de postos de trabalho, certamente que o desemprego aumentará;

³³² Vide GIDDENS, Anthony, ob. cit., pág. 398



- Ao aperfeiçoamento das máquinas e da electrónica, que vão substituindo, muitas vezes, a mão-de-obra.

Drucker³³³ realça os factos sociais que se viveram, com a evolução da maquinaria, nas primeiras décadas do século XX. À altura que o autor reporta, era comum entre os trabalhadores o pensamento de que as máquinas iriam ocupar os seus postos de trabalho, ficando estes sem o direito ao seu único meio de subsistência. Passadas algumas décadas tal não sucedeu e, inclusive, o número de oportunidades de trabalho sofreu um acréscimo. Mesmo com este exemplo continua a crença de que as máquinas irão substituir os Homens nos locais de trabalho, principalmente daqueles cuja especialização é pouca ou nenhuma.

O saber é, hoje, o “recurso pessoal-chave e o recurso económico fundamental”³³⁴ para todos os trabalhadores. Acrescenta o autor³³⁵ que o conhecimento é um recurso inerente ao ser humano e mesmo que a maquinaria possa, um dia, substituir a força humana, nunca a irá ultrapassar nos conhecimentos. O conhecimento é uma exclusividade humana que não se encontra nos livros; nestes encontrar-se-ão informações. À aplicação das informações aos processos produtivos, corresponde o conhecimento, capaz de gerar a produção de bens e/ou serviços que irão satisfazer as necessidades humanas.

Drucker³³⁶ é da opinião que só os mais hábeis na aplicação da informação para os processos produtivos terão os seus postos de trabalho assegurados³³⁷. Analisando o pressuposto económico, faz todo o sentido que os mais capazes e produtivos tenham a sua sustentação assegurada. Atendendo à questão social, a problemática cresce porque a maioria dos trabalhadores não está habilitada para aplicar a informação ao fim de se tornar produtiva. A pergunta fica: o que acontecerá a essas pessoas?

Com o que já foi dito, será natural a contestação dos funcionários públicos quando confrontados pelo uso do mecanismo do *contracting-out* pelo Estado, como

³³³ Vide DRUCKER, Peter – A, ob. cit., pág. 40

³³⁴ DRUCKER, Peter, ob. cit., pág. 48

³³⁵ Vide DRUCKER, Peter, ob. cit., pág. 104

³³⁶ DRUCKER, Peter, ob. cit., pág. 14

³³⁷ “Como teremos oportunidade de verificar (...), a evidência empírica sugere que a desigualdade crescente ou o aumento do desemprego dos trabalhadores menos qualificados que se tem observado nas economias mais desenvolvidas não parece ser devida, tanto à mundialização, mas sobretudo às mutações tecnológicas que têm conduzido a um acréscimo da procura relativa da mão-de-obra mais qualificada” – SANTOS, Vítor – A, ob. cit., pág. 12



opinam Gordon e Walsh³³⁸. A utilização do mecanismo do *outsourcing*, para os autores, pode levar a um crescimento do número dos postos de trabalho, assim como a um crescimento económico.

Osborne e Gaebler³³⁹ concordam com o facto de que o uso deste mecanismo criará receio entre os trabalhadores do Estado, fazendo com que reajam energicamente contra. Os despedimentos colectivos reais, não permitem ir mais além na utilização massiva deste instrumento. Contudo existem formas de evitar estes despedimentos colectivos, e sugerem que:

- 1) Perdendo o Governo dez por cento dos trabalhadores todos os anos, por motivos de reforma, basta evitar que se contratem outros para que se reduza o número de trabalhadores;
- 2) Os trabalhadores que se encontrem numa situação de excedente num serviço podem, e devem, mudar para outro onde as carências sejam constantes e que coincidam com a vocação destes trabalhadores;
- 3) Outra das formas será a inserção de uma cláusula contratual, na qual a organização que ganhou a concessão fique obrigada a contratar n trabalhadores, com x capacidades.

A última das soluções apresentadas por Osborne e Gaebler é de difícil concretização porque, e na opinião de Bilhim, a resistência à mudança é muito forte, quer dos trabalhadores, quer da própria organização.

São cinco as razões da resistência à mudança³⁴⁰:

- 1) O hábito ou rotina adquiridos ao longo de anos. A mudança implica uma adaptação a novas circunstâncias que as pessoas não estão dispostas a fazer;
- 2) A segurança cimentada por anos de trabalho levará à resistência pela parte dos indivíduos, se a mudança for mal entendida;
- 3) Se a medição do rendimento passar a ser auferida pela produtividade, pessoal por exemplo, a resistência será notada porque há a probabilidade da diminuição do poder económico;
- 4) A mudança acarreta novos desafios, em norma nunca experimentados – logo não dominados – que levarão ao medo do desconhecido;

³³⁸ Vide GORDON, Mark; WALSH, Timothy, ob. cit. pág. 14

³³⁹ Vide OSBORNE, David; GAEBLER, Ted, ob. cit., pág. 37

³⁴⁰ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit., pág. 200



- 5) A vivência dos sujeitos faz com que se adoptem mecanismos adaptativos e tudo o que é contrário não é tido em consideração.

Não são, única e exclusivamente, as pessoas que apresentam resistência à mudança; as organizações também o fazem³⁴¹, devido a vários motivos. Uma estrutura que tem funcionado sob certos parâmetros vai resistir à mudança porque os modos instituídos são aceites e posteriormente instigados. Basta a mudança de uma subestrutura para desencadear uma mudança estrutural global e a totalidade da estrutura pode inviabilizar a mudança que adveio da parte. O mesmo se aplicará aos sujeitos, sendo que se um que decidiu mudar não for acompanhado pelo todo, vai abandonar a mudança que encetou para continuar integrado. Por outro lado, a mudança é uma afronta à competência de certos grupos especializados, que terão forçosamente de se actualizar e pode obrigar à alteração de poderes. A possível reorganização dos recursos, quer sejam materiais, humanos ou outros, também não facilita a mudança.

É possível evitar estas condicionantes de implementação da mudança, através de algumas medidas³⁴²:

1. Comunicação/ explicação dos objectivos a atingir;
2. Participação de todos os que estão envolvidos;
3. Apoiar todos os sujeitos, evitar a anomia;
4. Negociar em situações de clara resistência, uma vez que a cedência das partes possibilitará a prossecução dos objectivos;
5. Utilização de tácticas capazes de convencer os mais cépticos. Por exemplo, a omissão de pormenores levará a uma recusa da mudança, sendo que esta táctica não deve ser utilizada de forma indiscriminada, mas só em casos pontuais;
6. Coacção aos resistentes.

Estes mecanismos de ajuda à mudança podem ser utilizados no Sector Público mas, para Gore a “Administração Pública (...) raramente abandona o que quer que seja”³⁴³, principalmente no que respeita ao tema emprego.

³⁴¹ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit., pág. 358

³⁴² *Idem*, pág. 361

³⁴³ GORE, Abert, ob. cit., pág. 222



Para Walsh a mudança é sempre custosa, designadamente na transformação das disposições ou atitudes. Tal modificação é necessária mas apenas se desenvolverá num longo período de tempo. Essas mudanças foram defendidas por aqueles que a perceberam, particularmente, nas estruturas de autoridade, no desenvolvimento de sistemas de informação e nas atitudes e valores³⁴⁴.

Bilhim³⁴⁵ defende que a mudança tem de ser feita porque a missão do Estado já não se centra na resolução dos problemas do desemprego, como aconteceu no passado. A missão do Estado centra-se na prestação de serviços de qualidade e a baixo preço aos cidadãos, e só isso.

Outra explicação, menos social e mais económica, pode ser aduzida. Tanto Dornbusch, Fischer e Startz³⁴⁶ como Samuelson e Nordhaus³⁴⁷ citam a ‘Lei de Okun’. Esta lei diz-nos que, por cada um por cento (1%) de excesso da taxa de desemprego em relação à taxa natural³⁴⁸, a economia perde dois por cento (2%) do produto.

Mas estes autores concordam que a questão social é extremamente importante e o desemprego, como diz Giddens, “tem sido um problema recorrente nos países industrializados durante o Séc. XX. Como o emprego é um elemento estruturante da constituição psicológica do indivíduo, a experiência do desemprego, é, por vezes perturbante”³⁴⁹.

Para Dornbusch, Fischer e Startz, “os custos do desemprego são a angústia psicológica e financeira dos desempregados, assim como a perda do produto. Além disso, o desemprego mais elevado tende a atingir os membros mais pobres da sociedade de uma forma desproporcionada”³⁵⁰.

Samuelson e Nordhaus concordam com Dornbusch, Fischer e Startz no que respeita aos custos pessoais e financeiros, mas discordam no ponto em que “uma observação cuidadosa das estatísticas do desemprego revela alguns aspectos constantes: (...) as recessões atingem todos os grupos de uma forma aproximadamente proporcional, isto é, todos os grupos vêem as suas taxas de desemprego subir ou descer proporcionalmente à taxa global de desemprego”³⁵¹.

³⁴⁴ WALSH, Kieron, *et al*, ob. cit. pp.: 27 – 28

³⁴⁵ *Vide* BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit., pág. 177

³⁴⁶ *Vide* DORNBUSCH, Rudiger; FISCSHER, Stanley; STARTZ, Richard, ob. cit., pág. 141

³⁴⁷ *Vide* SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William, ob. cit., pág. 660

³⁴⁸ “A taxa natural é difícil de medir, mas é geralmente aceite estimá-la nos EUA em cerca de 5.5% - DORNBUSCH, Rudiger; FISCSHER, Stanley; STARTZ, Richard, ob. cit., pág. 154

³⁴⁹ GIDDENS, Anthony, ob. cit., pág. 405

³⁵⁰ DORNBUSCH, Rudiger; FISCSHER, Stanley; STARTZ, Richard, ob. cit., pág. 155

³⁵¹ SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William, ob. cit., pág. 673



Para além destas problemáticas de emprego e de desemprego, que no fundo traduzem uma preocupação humana natural com o desconhecido, expressa também ao nível da privatização como agente de mudança, existem ainda outras questões a analisar. Prosseguimos com a da Administração Pública.

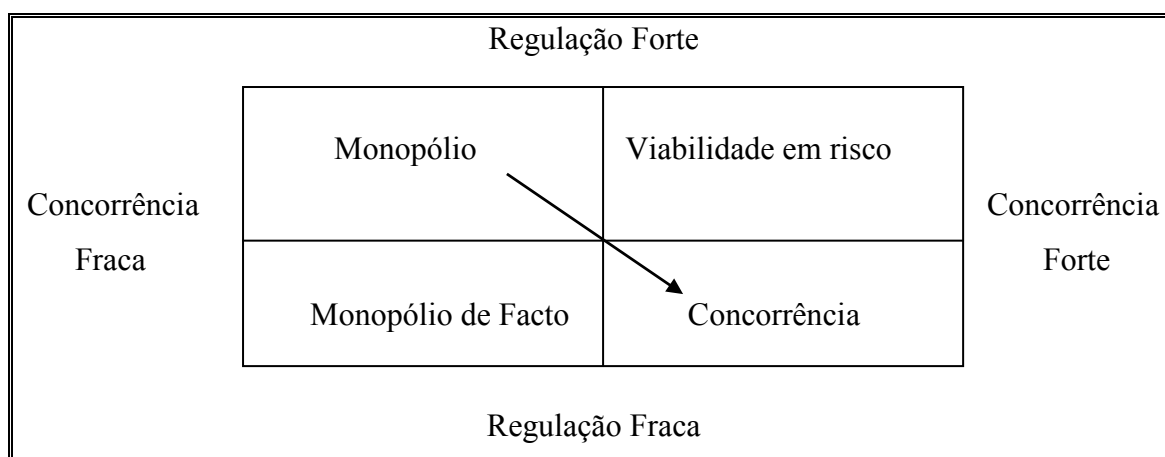
4.3.3.3. Problemáticas na Administração Pública

As problemáticas da privatização na Administração Pública implicam lógicas de regulação e de concorrência.

Johnston e Romzek³⁵² consideram que o Governo tem responsabilidade na provisão de muitos bens, que são mais públicos que privados, e que devem ser por ele produzidos, porque só deste modo certos benefícios serão distribuídos pelos mais carenciados – o que representa discriminação positiva.

Bilhim³⁵³, reportando ao caso Português, observa que a Administração Pública, baseada nos eixos de regulação e concorrência, está a caminhar de uma situação onde a concorrência era fraca, com uma regulação forte, para a situação de concorrência forte e regulação fraca, como podemos constatar no Gráfico n.º 11 – Acção do Estado Português.

Gráfico n.º 11 – Acção do Estado Português



Fonte: BILHIM, João Abreu de Faria, “Envolvente da Gestão Pública” in AAVV, Moderna Gestão Pública dos Meios aos Resultados”, Acta Geral do 2.º Encontro INA, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2000, pág. 122

³⁵² Vide JOHNSTON, Jocelyn; ROMZEC, Barbara, ob. cit., pág. 385

³⁵³ Vide BILHIM, João Abreu de Faria, “Envolvente da Gestão Pública” in AAVV, “Moderna Gestão Pública dos Meios aos Resultados”, Acta Geral do 2.º Encontro INA, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2000, pág. 122



Esta evolução patente no gráfico anterior vai de encontro à opinião de Gore³⁵⁴, ou seja, é necessário sujeitar os monopólios à concorrência, neste caso específico os monopólios públicos. Mas, na convicção de Gore³⁵⁵, não é necessário que a gestão do Sector Público seja exactamente igual à do Sector Privado, pois temos que atender ao carácter das missões de cada um dos sectores. As organizações privadas não podem, ou não querem, prestar serviços que a Administração Pública presta. O autor defende que apenas alguns aspectos da gestão privada podem ser utilizados no Sector Público.

O modelo baseado na abordagem do principal – agente, na qual o Governo, que é o principal, redige o contrato que o contratado, que é o agente, está obrigado a executar, é um dos mecanismos utilizados para o aproveitamento das potencialidades que o mercado oferece.

Como referimos anteriormente, este modelo que se baseia na abordagem do principal – agente³⁵⁶ tem como elementos essenciais a partilha da responsabilidade entre o Governo, que contrata, e a organização que o presta, que é contratada para o efeito. O Governo transfere a responsabilidade da produção e/ou prestação do bem e/ou serviço ao agente, mantendo porém a responsabilidade da provisão. Este tipo de contrato será firmado atendendo aos pressupostos do preço mais baixo que advem da competição entre organizações que actuam no mercado.

A implementação da abordagem do principal – agente vai, forçosamente, obrigar a uma mudança estrutural da organização pública, porque “esta divisão (principal – agente) origina uma quebra dos princípios organizacionais da hierarquia ou da integração vertical, típica do Sector Público, para uma estrutura de fornecimento de serviços baseada em relações contratuais”³⁵⁷.

Sá³⁵⁸ aponta para uma mudança estrutural no futuro ao nível das autarquias, devida às fortes probabilidades da utilização do mecanismo de *contracting-out*. A estrutura centralizada e integrada verticalmente dará lugar a uma estrutura descentralizada na produção, centralizada na selecção, acompanhamento e controlo, e integrada verticalmente, baseada em menos trabalhadores mas com maiores conhecimentos, conforme o gráfico seguinte.

³⁵⁴ Vide GORE, Albert, ob. cit., pág. 115

³⁵⁵ *Idem*, pág. 115

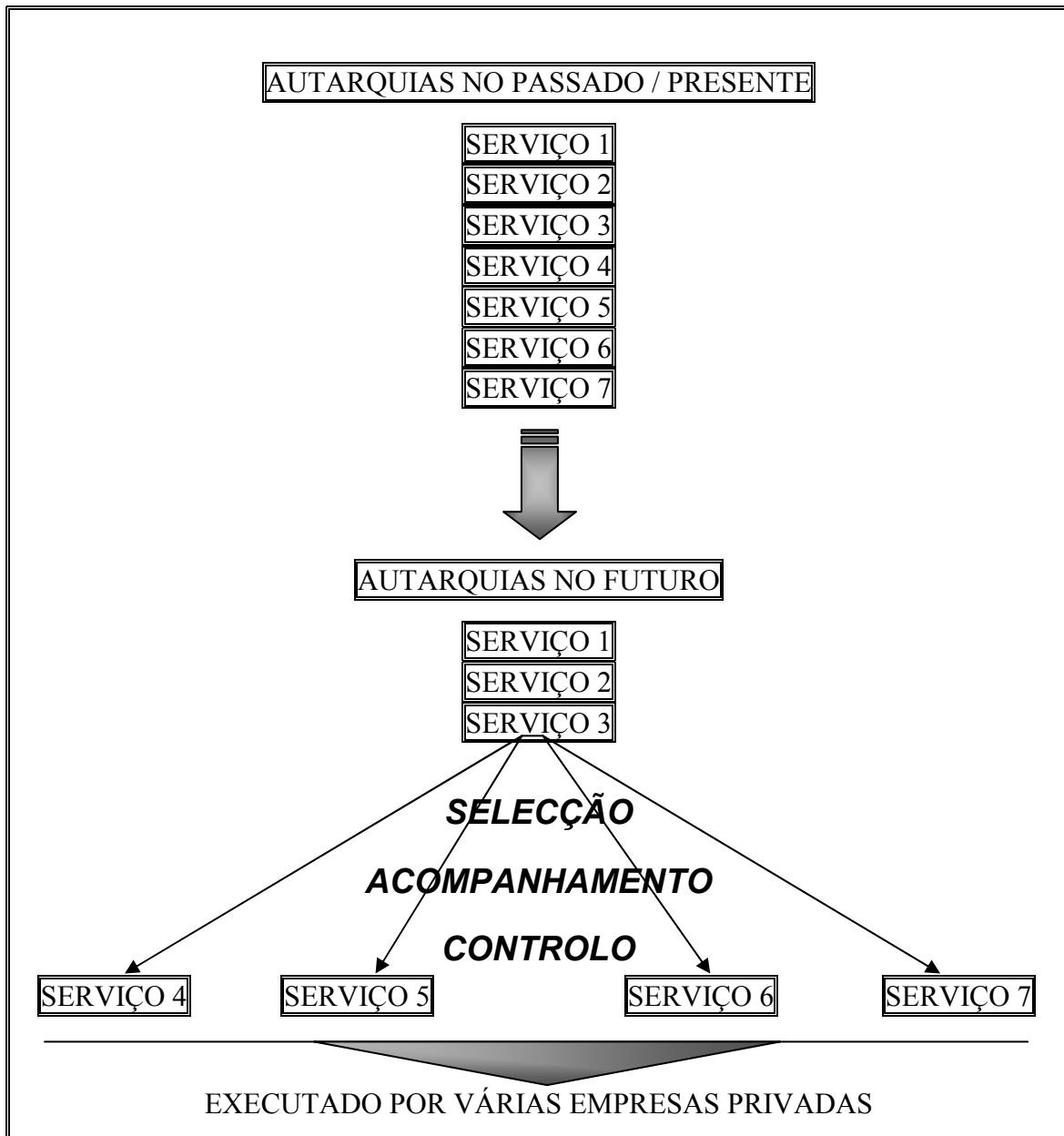
³⁵⁶ Vide ARAÚJO, Joaquim Filipe – C, ob. cit., pág. 153

³⁵⁷ ARAÚJO, Joaquim Filipe – C, ob. cit., pág. 153

³⁵⁸ SÁ, Jorge Vasconcellos, ob. cit., pág. 113



Gráfico n.º 12 – As Autarquias do Futuro



Fonte: SÁ, Jorge Vasconcellos, *Portugal a Voar Baixinho*. Lisboa: Edições Verbo, 1999, pág. 117

Caberá então ao Estado, através da utilização do mecanismo da transferência, monitorar se os contratos firmados estão a ser cumpridos, o que leva necessariamente a uma alteração estrutural da organização.

O mecanismo a ser utilizado para mudar qualquer instituição passa necessariamente, e segundo Drucker³⁵⁹, por:

³⁵⁹ Vide DRUCKER, Peter, ob. cit., pág. 158



- Abandonar todos os processos não produtivos que se perpetuaram para além do tempo;
- Aproveitar somente aquilo que funciona e cujas probabilidades de sucesso sejam boas;
- Analisar detalhadamente os êxitos e fracassos para melhorar ou abandonar, respectivamente.

Numa breve sùmula, chegamos à conclusão que a utilização do mecanismo de transferência utilizado pela Administração Pública deve implicar uma mudança organizacional, faseada e bem delineada, para que não se cometam erros de apreciação.

4.3.3.4. Problemáticas de *Accountability*

A utilização crescente de contratos entre o Governo e organizações privadas acarreta um outro problema, o de saber quem será o responsável na falta de prestação de serviços, isto é, *accountability*.

A questão da responsabilização, no que se refere aos contratos firmados entre o Governo e outros agentes, tem sido abordada por Araújo. Para o autor³⁶⁰, a mudança estrutural dos organismos públicos, a autonomia das agências e a questão do cálculo da produtividade têm influenciado o conceito de *accountability*. Existem três perguntas fundamentais no que toca à questão *accountability* ou responsabilização:

1. Quem define os objectivos do contrato?
2. Quais, e como, são os processos políticos que os geram?
3. Quem determina os critérios que irão avaliar a *performance*?

A discussão desta temática deverá ter em consideração quais os novos mecanismos a desenvolver na estrutura de responsabilização, como os comités de avaliação e/ou a institucionalização do *Ombudsman*³⁶¹; a obtenção de informação de

³⁶⁰ Vide ARAÚJO, Joaquim Filipe – A, ob. cit., pág. 15

³⁶¹ A origem da figura do Provedor de Justiça surgiu primeiramente no longínquo ano de 1809, num país nórdico da Europa, mais precisamente na Suécia. O *Ombudsman* (Provedor de Justiça na língua sueca) surgiu no seguimento de uma reforma constitucional levada a contendo pelos nacionais, tendo como objectivos da sua acção garantir a total independência em relação aos poderes instituídos naquele país, ou seja, o Rei, o Governo e o Sector Público.



qualidade em tempo adequado e a reformulação dos princípios de responsabilização, condignos à (nova) realidade da Administração Pública.

Pinto³⁶² defende que a responsabilidade da produção e/ou prestação de bens e/ou serviços é pertença do Estado, e em casos de falta de prestação dos afazeres será a organização pública responsabilizada através do poder político. Nas situações em que o governo transfere para terceiros a missão que lhe está confiada não deixa de ser responsável pelas falhas que possam ocorrer na sua prestação. Da última decorrência evidencia Pinto que é conveniente dotar a organização pública de um sistema capaz de retirar garantias de cumprimento aquando da transferência.

As principais características do sistema de controlo da *accountability* podem ser encaradas por duas ópticas: uma tradicional, do controlo Weberiano e outra mais moderna, do controlo da corrente do *New Public Management*. Estas duas abordagens preconizam características distintas para efectuar o controlo, tal como percebemos pelo quadro seguinte.

Desde que surgiu muitos países criaram internamente a figura institucional do Provedor de Justiça e é hoje mundialmente reconhecido o mérito dos bons serviços que, os mesmos, têm vindo a desenvolver. Nos países que constituem a União Europeia esta figura encontra-se fortemente enraizada. *Vide* PEREIRA, António Pinto, ob. cit., 1999

³⁶² *Vide* PINTO, António, ob. cit.,pág. 3



Quadro n.º 6 – Características do Sistema de Controlo da *Accountability*: a óptica Weberiana e a óptica do *New Public Management*

CHARACTERISTICS OF SYSTEM	THE TRADITIONAL WEBERIAN CONTROL AND ACCOUNTABILITY SYSTEM	THE NPM-LIKE CONTROL AND ACCOUNTABILITY SYSTEM
Dominant mechanisms	Bureaucratic mechanism (Strong bureaucratic control cycle)	Market mechanism
Dominant focus	Inputs and procedures	Results (and transactions)
Dominant moments	Ex ante	Ex post
Dominant criteria	Legality, fairness, integrity, procedural correctness, economy	Efficiency, effectiveness, cost-effectiveness, quality
Dominant actors within central government	Horizontal ministers with their respective control agents	Spending minister with their respective control agents

Fonte: VERHOEST, Koen, “*The Impact of Contractualisation on Control and Accountability in Government – Agency Relations: The Case of Flanders (Belgium)*”. Paper for European Group of Public Administration, Annual Conference, Oeiras, 3 – 6 September, 2003, pág. 6

Na mesma óptica surge o escrito de Verhoest, para o qual a adopção do mecanismo de privatização trará consequências no que concerne ao controlo e à *accountability*. Nota o autor que existem dois sistemas de controlo e *accountability*: o primeiro é o mecanismo tradicional ou burocrático de Weber e o segundo mecanismo é o apontado pelo *New Public Management*, perspectiva que se insere no movimento da Escola Managerial.

A estrutura tradicional de Weber mantém-se através de um forte controlo burocrático, no qual são primordiais os conhecimentos dos *inputs* e dos processos utilizados para que se faça um controlo *à anteriori*, socorrendo-se dos critérios da legalidade, justiça, integridade, correcção processual e económica.

O sistema de controlo e *accountability* proposto pelo *New Public Management* diverge do tradicional, porquanto se centra num controlo que é executado pelo mecanismo de mercado, em que os resultados obtidos e as transacções são as dimensões adoptadas, sendo esse controlo feito *à posteriori* segundo os critérios de competência, eficiência, eficácia e qualidade.

Em suma, a adopção da privatização, e principalmente do seu mecanismo de transferência, trará transformações estruturais à organização pública, que é a única responsável pelo cumprimento e/ou incumprimento da produção e/ou prestação de bens e/ou serviços. Estas transformações ficam a dever-se à necessidade de garantir que a sua



missão seja consumada. É importante, quanto a nós, perceber que as alterações estruturais não decorrem exclusivamente da escolha entre o binómio externalização – internalização da produção.

Outra problemática desenvolve-se a nível político, uma vez que a decisão de privatizar é, desde logo, uma decisão política.

4.3.3.5. Problemáticas Políticas

A privatização e o *contracting-out*, enquanto mecanismo mais utilizado, são aproveitados para adoptar posições políticas populares ou, como exemplifica Walsh: “Nos Estados Unidos da América a gestão do governo federal e dos serviços de saúde e educação, são primordiais para o sucesso político da presidência”³⁶³. Muitos são os políticos que acenam com a privatização com o intuito de ganhar mais votos, defendendo que este mecanismo irá aumentar a qualidade dos serviços públicos e, simultaneamente, reduzir os impostos, como observam Johnston e Romzek³⁶⁴. Inclusivamente, London critica Savas a este respeito, ao dizer que o último está arreigado do sensacionalismo jornalístico e também político que apoia o movimento de reforma³⁶⁵.

Ademais, segundo Lawton³⁶⁶ muitos indivíduos interpretam o uso destes mecanismos para a produção e/ou prestação de bens e/ou serviços públicos como a incapacidade da Administração Pública para os providenciar.

A privatização e o *contracting-out* são aproveitados para promoção política, mas podem ser igualmente hostilizados, por exemplo, pelo controlo do poder. Barata defende esta ideia: “na Administração Pública, porém, o controlo do poder é muitas vezes o eixo da estratégia, e disso resulta justamente a resistência à adopção das regras de *management*, preteridas em favor de modelos vistos como mais aptos para garantir a procurada retenção de autoridade”³⁶⁷.

³⁶³ WALSH, Kieron, ob. cit., pág. xi

³⁶⁴ Vide JOHNSTON, Jocelyn; ROMZEC, Barbara, ob. cit., pág. 383

³⁶⁵ Vide LONDON, Rossane, ob. cit., pág. 118

³⁶⁶ Vide LAWTON, Alan, “*Implementing Community Care*” in AAVV, Case Studies in Public Services Management, Oxford, Blackwell Publishers, 1996, pág. 124

³⁶⁷ BARATA, Óscar Soares, “*Discurso do Presidente do Conselho Directivo do ISCS – UTL*” in AAVV, Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária, Fórum 2000, Lisboa, ISCS, 2001, pág. 12



4.3.3.6. Outras Problemáticas

No âmbito das várias problemáticas que se colocam na utilização da privatização destaca-se a questão dos recursos humanos e da sua preparação para a preparar e monitorar, bem como a questão da banalização dos contratos e o risco da corrupção ou da fraude.

O mecanismo de privatização é dos métodos mais laboriosos que a Administração Pública pode adoptar, porque redigir e monitorar um (ou vários) contrato (s), por exemplo, exige gente qualificada³⁶⁸. O sucedido a Lawton³⁶⁹ é sintomático, uma vez que, ao implementar medidas de privatização, percebeu que metade dos seus colaboradores não havia recebido qualquer tipo de treino para o efeito.

Para Walsh³⁷⁰, as dificuldades que resultam da adopção pelo sector público administrativo da privatização derivam, entre outros motivos, das dificuldades no preparo das estruturas para vingar num ambiente externo caracterizado pela competição. Estas dificuldades estruturais afectam grandemente a comunicação organizacional, a qual se torna ineficaz, gerando, por seu turno, custos de informação. Resumindo, a informação é deficiente ao nível qualitativo e existe uma falta de pessoal especializado nas questões ligadas à contratualização de bens e/ou serviços.

Outro problema em que se incorre é a banalização da utilização do mecanismo de contrato, como relata a experiência de Ingraham: “Em muitas agências o número de contratos tornou-se tão elevado que a organização teve de contratar outras organizações para os gerir”³⁷¹.

Muitas vezes, após a assinatura do contrato, os Governos assumem que o serviço será prestado. Um resultado negativo, mesmo não sendo frequente, é demasiado gravoso – por vezes redundando na falha ou falta de prestação do serviço público que se presumia estar assegurado, ou então, no cometimento de fraude, como opinam Osborne

³⁶⁸ Vide OSBORNE, David; GAEBLER, Ted, ob. cit., pág. 87

³⁶⁹ Vide LAWTON, Alan, ob. cit., pág. 131

³⁷⁰ Vide WALSH, Kieron, *et al.*, ob. cit., pág. 4

³⁷¹ Vide INGRAHAM, Patricia, “*Envolving Public Service Systems*” in AAVV, *Handbook of Public Administration*, 2nd Edition, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1996, pág. 380



e Gaebler³⁷². A fraude passa, em grande medida, pelo favorecimento político com origem no *patronage*³⁷³.

Os mesmo autores alertam para os perigos da corrupção, que só poderá ser atenuada se: a) a licitação for verdadeiramente competitiva³⁷⁴; b) contiver informação pormenorizada³⁷⁵ em referência aos custos e qualidade dos serviços³⁷⁶; c) houver monitorização cuidadosa dos contratados “with explicit inspection processes being introduced”³⁷⁷; e d) assegurar que por detrás dos contratados não se encontram grupos económicos com influências políticas.

O exemplo dinamarquês, descrito por Greve, reflecte estes perigos de corrupção: no ano de 2002, um jornal local denunciou a existência de um número anormal de facturas emanadas por organizações ligadas ao ramo da restauração. As facturas detalhadas demonstravam inequivocamente o abuso, por parte do *mayor* de Farum, na utilização dos meios financeiros regionais para o pagamento de garrafas de vinho. Estas facturas foram o ponto de partida necessário para que se iniciassem as averiguações judiciais, que viriam a evidenciar situações bem mais gravosas, tais como a existência de corrupção passiva – efectivada através da concessão de serviços de segurança a organizações privadas que haviam financiado previamente o clube de futebol local. Como consequência, “o *mayor* foi expulso do seu posto e agora enfrenta acusações criminais. A assembleia irá, provavelmente, enfrentar acusações criminais porque os seus membros não controlaram a acção do *mayor*”³⁷⁸.

Mas existe, igualmente, um outro panorama, como Gore atesta: embora os cidadãos tenham a convicção de que o Estado os rouba, o contrário também acontece

³⁷² Vide OSBORNE, David; GAEBLER, Ted, ob. cit., pág. 88

³⁷³ Para um conhecimento pormenorizado Vide CRUZ, José Teixeira, *A Função Pública e o Poder Político, Tese de Doutoramento*. Lisboa: ISCSP, 2002

³⁷⁴ Esta competitividade é clareada através da legislação proposta pelos governos. Mesmo nesta existem certas dificuldades, como nos sugere Kieron Walsh: “the difficulties with the “anti-competitive” behavior provisions of legislation arise from the fact that it is not clear what is and is not anti-competitive, and there is conflicting guidance. The major questions arise over:

- The packaging of contracts;
- The size of contracts;
- The use of Local Authority depots and plant;
- Evaluating tender prices”.

- WALSH, Kieron, *et al*, ob. cit., pág. 12

³⁷⁵ “Contract performance is increasingly being monitored against written standards rather than visual judgments” – WALSH, Kieron, *et al*, ob. cit., pág. 5

³⁷⁶ “Public complains are also being more widely used in monitoring contracts” – WALSH, Kieron, *et al*, ob. cit., pág. 5

³⁷⁷ *Idem*, pág. 5

³⁷⁸ GREVE, Carsten, “When Public-Private Partnerships Fail – The Extreme Case of the NPM – Inspired Local Government of Farum in Denmark”. Paper for European Group of Public Administration, Annual Conference, Oeiras, 3 – 6 September, 2003, pág. 2



frequentemente. O combate à fraude não é eficaz e o sistema nada edifica para dissuadir os prevaricadores. O termo económico utilizado para estes casos é o de *free riding*, que se aplica a todos aqueles que não pagam impostos mas que usufruem dos bens públicos puros e de mérito³⁷⁹. A este propósito não nos esqueçamos das características dos bens, que enunciámos anteriormente: a não rivalidade, a não exclusão e não rejeição.

No que reporta ao caso português, notamos a existência de uma mudança das mentalidades no que concerne à punição, moral e judicial, daqueles que cometem fraudes fiscais, entre outras. O sentimento de impunidade para com os detentores de cargos públicos de maior gabarito está a desvanecer. Hoje, todo e qualquer cidadão que prevarique está sob suspeita e alçada das autoridades judiciais. Os recentes desenvolvimentos das investigações que se efectuam às Câmaras Municipais, entre muitos outros, são disso exemplo.

O pensamento de Lawton tem de ser promovido internamente: “para nós as acusações de corrupção têm de ser levadas com seriedade”³⁸⁰. Só assim se poderá reduzir o risco da corrupção.

Antes de partirmos para o estudo de dois casos portugueses de privatização versus internalização, analisemos ainda o processo pelo qual é feita a privatização, destacando as principais etapas do processo de contratação de serviços.

³⁷⁹ Dando o exemplo das prestações de cuidados de saúde, principalmente nos hospitais, que não são pagos por quem usufruiu do serviço.

³⁸⁰ LAWTON, Alan, ob. cit., pág. 131



4.3.4. Etapas do Processo de Contratação de Serviços

Savas apresenta as etapas a serem exaustivamente percorridas, como podemos observar no Quadro n.º 7 – Etapas do Processo de Contratação de Serviços³⁸¹ para a prossecução de uma contratação bem delineada. Sem que tenhamos a garantia de que estas premissas sejam consideradas não se pode, nunca, enveredar por um processo de contratação de qualquer tipo de bens e/ou serviços.

Quadro n.º 7 – Etapas do Processo de Contratação de Serviços

- 1) Consider the idea of contracting out
- 2) Select the service
- 3) Conduct a feasibility study
- 4) Foster competition
- 5) Request expression of interest or qualifications
- 6) Plan the employee transition
- 7) Prepare bid specifications
- 8) Initiate a public relations campaign
- 9) Engage in “managed competition”
- 10) Conduct a fair bidding process
- 11) Evaluate the bids and award the contract
- 12) Monitor, evaluate, and enforce contract performance

Fonte: SAVAS, Emanuel, *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers, 2000, pág. 175

Em primeiro lugar, ter-se-á que ponderar a hipótese de se contratar externamente o bem e/ou serviço que pretendemos beneficiar. Seguidamente, a escolha do serviço a contratar terá que preencher certos requisitos como experiências de sucesso em anteriores prestações, a existência de vários fornecedores numa relação de competição e a contratação de serviços deverá privilegiar aqueles que produzam grandes dispêndios de tempo quando produzidos internamente. Em terceiro lugar, e uma vez decidido se o

³⁸¹ Vide SAVAS, Emanuel Steve – A, ob. cit., pág. 175



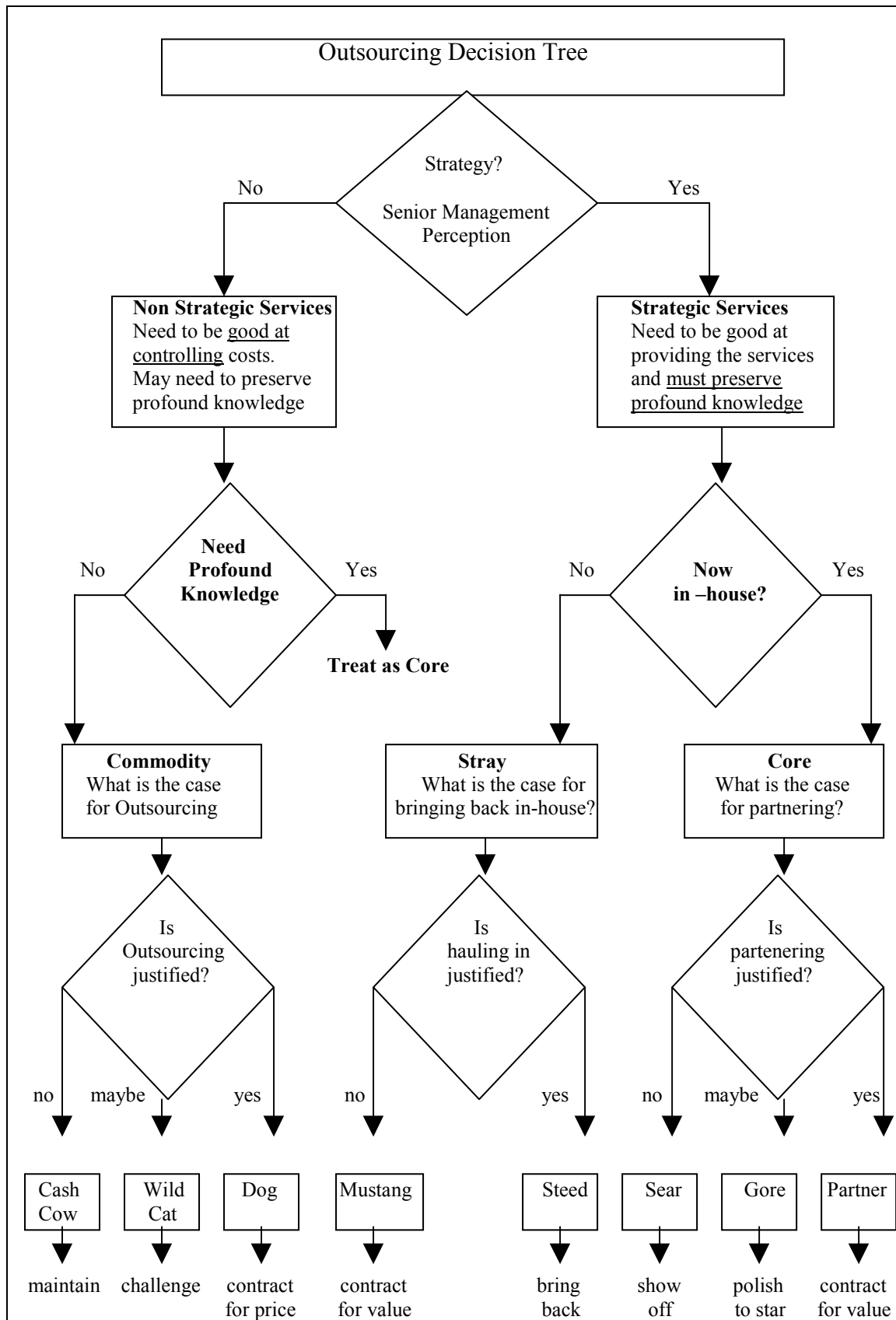
serviço é passível de ser contratado externamente, dever-se-á conduzir um estudo para saber ao certo quais os reais custos e poupanças que iremos ter. A promoção da competição entre fornecedores é outra das obrigações, numa quarta etapa, para considerarmos a privatização por contrato. Em quinto, há que eliminar as dúvidas do processo e promover, junto de possíveis interessados, que se irá proceder a concurso para transferência de funções de produção/ prestação de bens e/ou serviços. Em sexto, iniciar-se-ão os preparativos da privatização por contrato, que começam com o envolvimento dos trabalhadores da própria organização. Se assim não for, a resistência à mudança será grande e o processo arrastar-se-á indefinidamente. Seguidamente, e em sétimo lugar, surge a especificação do objecto do contrato para que se dissipem todas e quaisquer dúvidas e se instigue a concorrência a participar. A campanha pública é o próximo passo a dar, combater os receios e envolver os demais, é certamente uma medida adequada de apoio ao processo. A etapa nona promove a entrega de orçamentos, quando o indicador de ponderação é o custo da prestação de serviços, por todos os interessados, incluindo agências públicas. A transparência de todo o processo tem de ser assegurada – a equidade – no acesso aos documentos administrativos, prazos a serem cumpridos, entre outros, tem de ser efectiva. Uma vez entregues as candidaturas, ponderar-se-á qual a melhor, e far-se-á a adjudicação do bem e/ou serviço à organização que o irá produzir e/ou prestar. Mas o processo não finda com a adjudicação do bem e/ou serviço, a partir da adjudicação – haverá um acompanhamento e avaliação do objecto do contrato.

Já Ragusa³⁸² se preocupa única e exclusivamente com a questão estratégica do serviço quando se pensa em utilizar o mecanismo do *outsourcing*. O Gráfico n.º 13, *Árvore de Decisão do Outsourcing*, apresenta as diversas decisões a serem tomadas a “partir da percepção do Senior Management”, com base nos custos e conhecimentos do negócio.

³⁸² Vide RAGUSA, Sam, www.aappa.com/infoservices/papers/1999/ragusa, 2003/03/27



Gráfico n.º 13, Árvore de Decisão de Outsourcing



Fonte: RAGUSA, Sam, www.aappa.com/infoservices/papers/1999/ragusa, 2003/03/28



Concordamos com Ragusa quando este indica o *Senior Management* como o detentor da tomada de decisão. Essa decisão vai ser tomada com base nos custos e na percepção dos gestores de topo pela opção pelo *outsourcing*. Assim, pensamos que este processo de tomada de decisão deverá ser estudado em profundidade, como faremos adiante.

Analisadas as várias implicações da privatização e as várias intervenções e abordagens ao serviço público, podemos agora partir para a sua aplicação à realidade portuguesa, de forma a (cor) respondermos ao objectivo a que nos havíamos inicialmente proposto. Recordemo-lo: saber se o facto dos serviços da responsabilidade do Sector Público Administrativo serem prestados por terceiros tem implicações a nível de eficiência. Tal como descrevemos no capítulo da metodologia, comparamos para o efeito duas organizações prestadoras de um bem essencial como a água, numa situação de privatização *versus* não privatização. Passemos então à apresentação da metodologia que serviu de base a esta análise.



“Nas Ciências Sociais, de resto como em todas as ciências, a verdade atinge-se por aproximações sucessivas. (...) E o que fica consolidado é o património inseguro de que poderemos partir para novas concepções”.

Marques Bessa



III. Metodologia

1. Objectivo e problemática

Nas sociedades modernas e democráticas, como já referimos, o Estado intervém na economia porque está incumbido e legitimado, mediante o sufrágio universal e livre, para satisfazer as necessidades, individualmente sentidas pelos cidadãos. A prestação do serviço público faz assim parte da missão do Estado, com o intuito de satisfazer as necessidades colectivas, individualmente sentidas.

A prestação do serviço público pode ser feita por formas distintas: por internalização – o modo mais utilizado em Portugal até 1986 – ou por externalização – relacionado com o conceito de privatização e mais frequentemente utilizado no nosso país após a entrada na então designada por Comunidade Económica Europeia. O Estado tem de decidir qual o mecanismo de execução adequado para a prossecução da sua missão, decisão que se centra na escolha entre duas opções: pela produção interna, que se preocupa com a reprodução das condições de mercado adentro da organização ou pelo mecanismo de mercado – constituído pelos elementos dos factores de produção.

Centramos o nosso estudo nesta área que envolve uma tomada de decisão e podemos reduzi-lo a uma pergunta de partida: será a privatização um recurso adequado para o Estado cumprir a sua missão de uma forma eficiente?

Com o intuito de responder a esta questão analisamos a eficiência, que se relaciona com o conceito de *input*. Pretendemos estudar concretamente a utilização dos recursos por parte das organizações produtoras de bens ou prestadoras de serviços em situações opostas de externalização *versus* internalização. O objectivo será saber qual a melhor solução, sem no entanto perder de vista a missão do Estado, atrás enunciada. Outra questão será a avaliação da eficácia, relacionada com o conceito de *output*, da qual não nos iremos aqui ocupar, na medida em que a produção de bens e a prestação dos serviços públicos está, teoricamente, garantida.

A problemática surge, então, quando o Estado tem de decidir se deve privatizar ou não a produção de bens e/ou prestação de serviços públicos.



Para além destas questões de eficiência e eficácia na produção e/ou prestação de um bem e/ou serviço público, surge ainda a questão da qualidade dos mesmos, relacionada com os impactos na população – os *outcomes*. No entanto, o cerne da nossa análise é a questão da eficiência.

Partimos então da análise da privatização como forma de promover, ou não, o aumento da eficiência no sector do Estado e na prestação do serviço público. A privatização poderá ser realizada por diferentes formas³⁸³, enunciadas a montante, sendo a forma de transferência a mais utilizada.

Para o nosso estudo analisamos em detalhe os mecanismos mais utilizados pelo Estado, de acordo com os estudos realizados por autores como Savas ou Walsh: o *contracting-out* e a concessão.

Assim, para alcançarmos o objectivo proposto neste nosso estudo exploratório sobre uma realidade de privatização que está em desenvolvimento no nosso país – saber se esta será a forma mais eficiente de prestar serviço público, tendo em conta o definido como missão do Estado – fazemos uma análise comparativa de duas situações.

2. Modelo de análise e procedimentos

Propomo-nos analisar dois casos concretos de prestação de um serviço público como o fornecimento de água. Um dos casos servirá como controlo, funcionando ainda numa situação de internalização e o outro será o estudo de uma entidade recentemente privatizada, através do mecanismo de concessão.

Para o efeito desenvolvemos, numa primeira etapa de estudo exploratório, contactos junto das entidades estudadas que nos permitiram a aplicação de entrevistas a informadores qualificados e o posterior acesso aos dados económico-financeiros de cada organização, nomeadamente os Relatórios e Contas. A partir das entrevistas realizadas, descrevemos no nosso estudo a forma de funcionamento e a organização das duas entidades e propomo-nos analisar, com base nos custos – e porque a terminologia que adoptamos é de base económica – o nível de eficiência obtido em cada situação. De

³⁸³ SAVAS, ob. cit.



facto, de acordo com um levantamento que efectuámos de vários estudos realizados na área da avaliação da eficiência, Walsh, Avery, Savas, Kemper e Quigley, Kitchen, Pommerehne e Frey, Collins e Downes, Petrovic e Jaffee, Hamada e Aoki, McDavid, Stevens e Domberger *et al*, pudemos observar que a metodologia de observação mais utilizada passa por uma análise económica dos principais *inputs*. Socorremo-nos então da teoria dos custos de transacção e de uma adaptação do ‘single-price model’, desenvolvido por Ballestero como base para a aplicação de comparações de resultados. Estes apontam formas de medição de eficiência para cada situação, em momentos comparáveis de evolução temporal, num período de três anos (2000 a 2003).

Sendo a nossa análise baseada na questão da decisão do Estado sobre privatizar ou não, importa compreender as metodologias que decorrem das teorias de tomada de decisão. Na administração/gestão, a ciência da decisão, ou *Management Science*, é basilar para qualquer estudo. Neste âmbito, o *Management Science*, socorre-se grandemente da análise quantitativa, através da utilização de modelos simbólicos ou matemáticos. É esta metodologia que iremos utilizar no nosso estudo para compreendermos qual o caso mais eficiente no fornecimento do bem água.

3. Base analítica para o estudo de casos

Importa agora descrever brevemente o que entendemos por tomada de decisão, suportada pelo método preconizado por esta ciência da decisão ou *Management Science*.

3.1. A tomada de decisão e o *Management Science*

A tomada de decisão é um factor preponderante na gestão de qualquer organização, como afirma Bilhim³⁸⁴. A tomada de decisão nas organizações colide com todas as funções do gestor, daí a sua importância porquanto vários autores afirmam, inclusive, que gerir é decidir. Assim, adoptamos a definição da “tomada de decisão

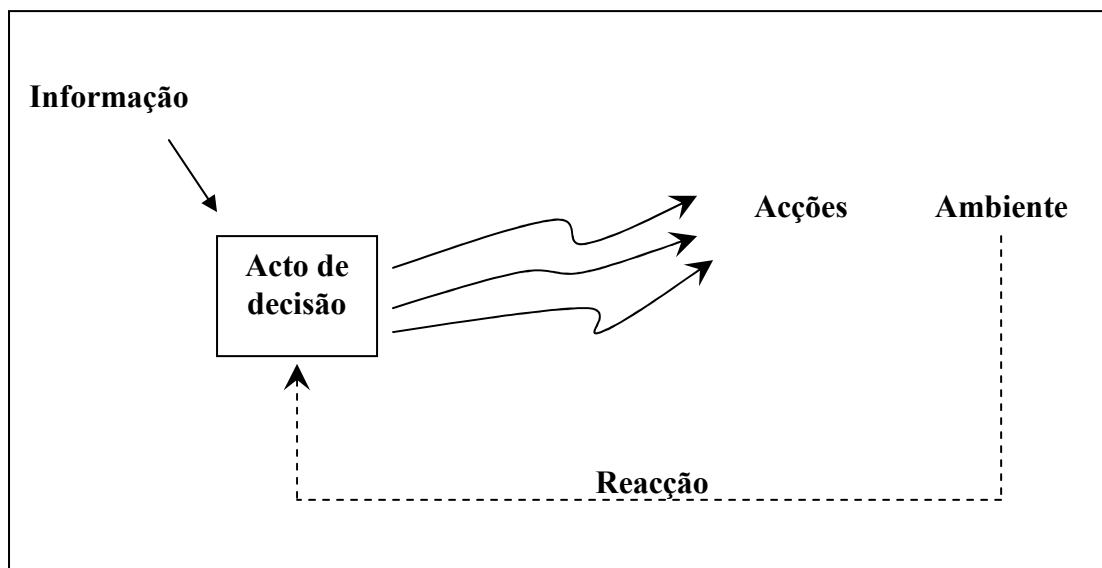
³⁸⁴ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – C, ob. cit.



como o momento da escolha de uma entre diversas alternativas, momento esse que se integra num processo que compreende diversas etapas”³⁸⁵.

A tomada de decisão é, assim, a primeira e fundamental acção de qualquer gestor. Atentando ao conceito de tomada de decisão conclui-se que o gestor, e depois de ponderada a informação que recebeu, irá decidir por um curso de acção que se lhe afigura o mais adequado para a sua organização – *vide* Gráfico n.º 14, A tomada de Decisão.

Gráfico n.º 14, A Tomada de decisão



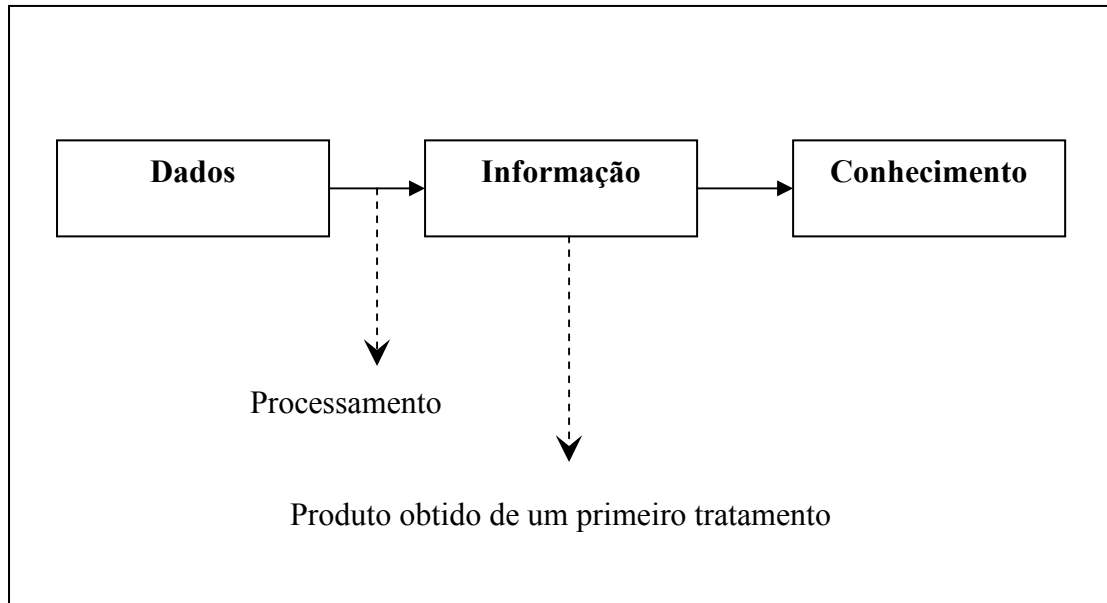
Fonte: VASQUEZ, Cal, “*Modelos de Previsão com Funções de Transferência*”. Congresso de Investigação Operacional, Lisboa, 1987

Para o efeito, será necessário processar os dados, tal como enuncia o gráfico seguinte.

³⁸⁵ *Vide* BILHIM, João Abreu de Faria – C, ob. cit., pág. 175



Gráfico n.º 15, O Processamento de Dados



Fonte: VASQUEZ, Cal, “*Stochastic Simulation and the Regenerativ Method*”. IFORS Meeting, Belgrad, 1990

Lembre-mo-nos, ao observarmos o gráfico anterior, que a informação de que o gestor é possuidor já foi previamente analisada, isto é, é o resultado de um primeiro tratamento.

No processo de gestão e/ou tomada de decisão é fundamental atentar à função controlo porquanto só esta nos dará a utilidade do curso de acção escolhido. Depois de decidido qual o curso de acção a adoptar, o gestor tem de ser conhecedor do impacto que a sua tomada de decisão teve no sistema interno e externo, conhecido por envolvente. O controlo poder-se-á dividir em três fases: a) *à priori* (ex. orçamento, os estatutos da empresa); b) concomitante (ex. operários que visionam as máquinas), ou c) *à posteriori* (é o *feed-back* do sistema). O controlo é, pois, fundamental, em todo o processo de gestão.

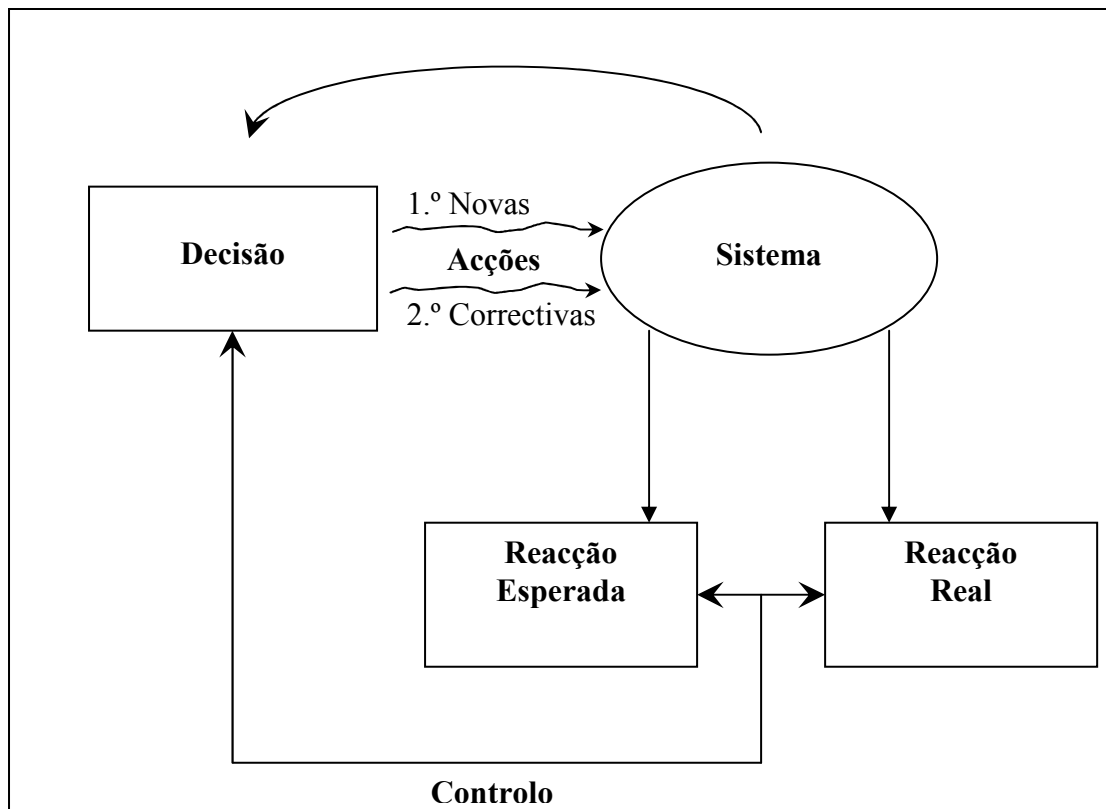
Por gestão entender-se-á a união das actividades desenvolvidas mediante o uso de meios humanos, materiais, técnicos e financeiros, com o intuito de almejar os objectivos organizacionais. A união destas actividades compreende as funções de planeamento ou estabelecimento de objectivos organizacionais, a organização entendida como o *acto de organizar*, isto é, a melhor alocação dos recursos existente, a direcção, que implica liderar e motivar os colaboradores e o controlo ou verificação correctiva³⁸⁶.

³⁸⁶ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit. & BILHIM; João Abreu de Faria – C, ob. cit.



Também o Estado deverá ponderar estes factores aquando da tomada de decisão.

Gráfico n.º 16, Ciclo da Gestão



Fonte: Adaptado de AMADO, Lélío, “*Apoio à Tomada de Decisão num Sistema de Transportes*” in *Investigação Operacional*, Vol. 10, n.º1, Junho 1990, pp.: 3 - 18

A função de planeamento é, então, primordial no processo de gestão e tomada de decisão, que afecta directamente o nosso objecto de estudo. Por planeamento poder-se-á entender, não existindo um consenso sobre o seu conceito, a função em que qualquer organização tende a³⁸⁷ considerar o vindouro, controlar o futuro e decidir.

As organizações carecem, pois, da função de planeamento para:

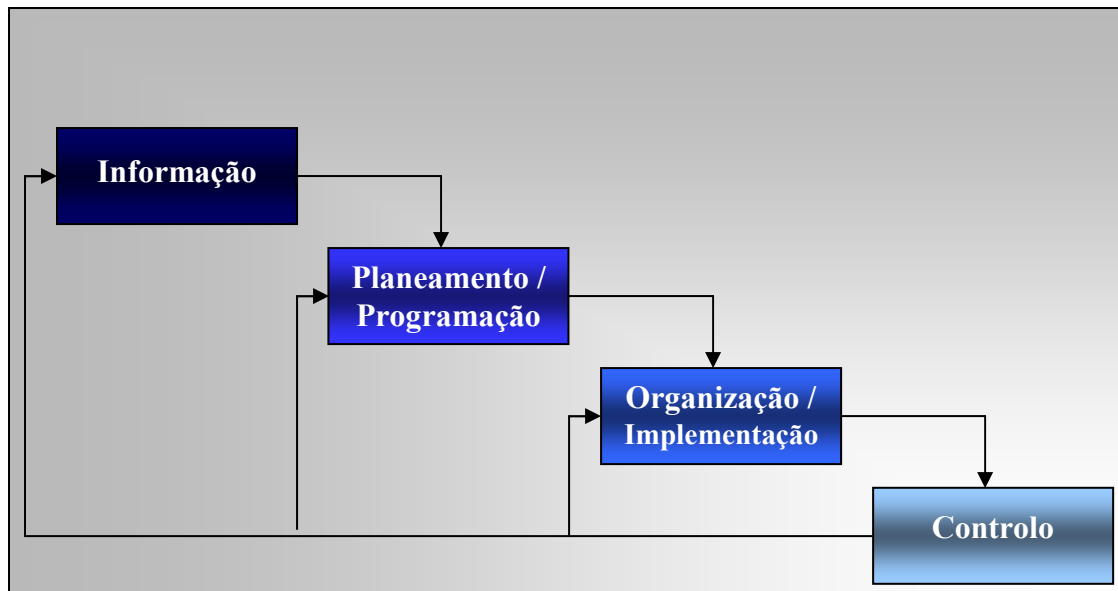
- Ajustarem as suas actividades – o acto de coordenação é indispensável na prossecução do objectivo organizacional global tendo em consideração os objectivos fixados;
- Certificarem-se que o futuro é tomado em ponderação – coordenando as suas acções, e tendo por suporte a missão e objectivos organizacionais, a organização tem de pensar, contemplar qual o futuro, quais as tendências de curto e longo prazo da envolvente interna e externa;

³⁸⁷ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – C, ob. cit.



- Serem racionais – sabendo quais as tendências futuras, quais são os cursos de acção adequados para uma maior sustentabilidade da organização, quais as medidas adequadas para adaptar a organização ao mercado cada vez mais concorrencial, quais, e como, os processos que farão a organização almejar os objectivos globais definidos;
- Conferir – uma vez decidido o curso de acção, tem a organização a obrigatoriedade de confrontar o planeado com o executado, qual o impacto das suas decisões perante a envolvente – *vide* Gráfico n.º 17, A Relevância da Função Controlo.

Gráfico n.º 17, A Relevância da Função Controlo



Fonte: Adaptado de WAGNER, Harvey, *Principles of Operation Research with Applications to Managerial Decisions*, 2nd Edition. London; Prentice Hall International, 1975

A função de planeamento é primordial mas não está só. A função de planeamento está associada ao conceito de estratégia. São dois conceitos indissociáveis. O planeamento pressupõe a existência da estratégia. Não existindo estratégia, prevalecerá o desenvolvimento na continuidade.

Para o conceito de Estratégia existem, tal como para o conceito de planeamento, várias definições³⁸⁸, como plano, direcção, guia ou um curso de acção no futuro; um padrão constante de comportamento ao longo do tempo; um posicionamento no mercado; um conceito de negócio; as decisões mais relevantes.

³⁸⁸ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – C, ob. cit.



Na literatura existe uma conformidade entre os conceitos de plano e planear. O plano designa o estabelecimento explícito de intenções. Já o acto de planear envolve a consideração do vindouro, quer seja formal ou informalmente³⁸⁹. O planeamento organizacional localiza-se em três níveis³⁹⁰:

1. Estratégico – é realizado ao nível do topo da hierarquia organizacional, contempla as alterações da procura e concorrência, entre outras, e introduz a reflexão estratégica no processo de planeamento global da organização;
2. Tático – é realizado ao nível intermédio da hierarquia organizacional; neste nível as decisões tomadas concernem a cada parte da organização;
3. Operacional – é realizado ao nível operacional e tende a estabelecer com minúcia o quê e como fazer.

Gráfico n.º 18, Níveis do Planeamento



Fonte: Elaboração Própria a partir de BILHIM, João Abreu de Faria, *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta, 2000, pág. 148

Quanto à sua essência, e através da exploração do Quadro n.º 8, Características das Decisões, depreendemos que o planeamento estratégico carece de um nível de informação elevado, quer do interior mas principalmente do exterior porquanto o grau

³⁸⁹ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – C, ob. cit.

³⁹⁰ *Ibidem*



de incerteza é elevado, assim como o grau de risco. É a sobrevivência da própria organização que está a ser meditada aquando da tomada de decisão estratégica. Com tal consequência, o nível de *management* está coagido a socorrer-se dos mais variados métodos de apoio nas tomadas de decisão – *vide* Quadro n.º 9, Tipos de Decisão e Métodos de Apoio.

Quadro n.º 8, Características das Decisões

Características	Planeamento		
	Estratégico	Tático	Operacional
Objectivo	Aquisição de recursos	Utilização de recursos	Execução
Horizonte temporal	Longo prazo	Médio prazo	Curto prazo
Nível de management	Alto	Médio	Baixo
Alcance	Grande	Médio	Pequeno
Fonte de informação	Externa e interna		Interna
Nível do detalhe de informação	Muito grande	Moderado	Pouco
Grau de incerteza	Elevado	Moderado	Fraco
Grau de risco	Elevado	Moderado	Fraco

Fonte: Adaptado de ROBERT, Anthony, “*Tell It like it Was, Conceptual Framework for Financial Accounting*”. Homewood: Richard Irwin, 1983

Quadro n.º 9, Tipos de Decisão e Métodos de Apoio

Tipos de decisão	Métodos de apoio	
	Convencionais	Modernos
Programadas - Rotina - Repetitiva	Estrutura organizacional Procedimentos Regras Habituação	EDP Modelos matemáticos
Não programadas - Única - Complexa	Políticas Intuição Treino Promoção	Hierarquização do sistema Teoria da decisão Heurísticas

Fonte: Adaptado de SIMON, Herbert, “*Models of Bounded Rationality – 2nd Vol.*” Cambridge, Mass: MIT Press, 1982



Na literatura da temática, o conceito de *Management Science* segura-se numa abordagem às decisões que se cimentam no método científico, socorrendo-se grandemente da análise quantitativa. Outras terminologias podem ser utilizadas, tais como investigação operacional e ciência da decisão.³⁹¹

Segundo Vasquez, o conceito de *Management Science* diverge pontualmente do conceito de investigação operacional. Para o autor, a noção de investigação operacional concerne a todo o processo de construção do modelo; já a ideia de *Management Science* concerne à aplicação desse mesmo modelo. Mas, e como adiante demonstraremos, a própria construção de um modelo contempla, na sua parte final, o controlo da solução encontrada, daí que, para Vasquez, faz sentido pronunciar, unicamente, *Management Science*, porque os dois conceitos são indissociáveis.

O *Management Science* é:

- Aplicação do método científico – o processo e a metodologia podem ser seguidos por outros investigadores para chegarem aos mesmos resultados – isto se o objecto de indagação se mantiver imutável, sendo tal de difícil concretização;
- Orientação sistémica – estão delineados os “caminhos” do processo;
- Recurso a diferentes disciplinas científicas, que se firmam no método científico.

Desponta esta abordagem devido a vários factores. Em primeiro lugar devido à crescente complexidade das sociedades em que o homem se vem constituindo. É notório que, na análise da evolução humana, a complexidade das relações entre os vários sectores da sociedade vai moldando a interacção social. Depois, à crescente complexidade e divisão do trabalho nas organizações, porque a interacção social se revela também nas organizações e na subsequente complexidade e divisão de trabalho. Por último, devido à necessidade de aperfeiçoamento dos processos de tomada de decisão – se o todo é cada vez mais complexo, é necessário adoptar mecanismos de simplificação na tomada de decisão.

Os modelos surgem porque o ser humano é um animal racional mas é racionalmente limitado aquando da labuta com um número infinito de variáveis de

³⁹¹ ANDERSON, David; SWEENEY, Dennis; WILLIAMS, Thomas, *An Introduction to Management Science, Quantitative Approaches to Decision Making, 10th Edition*. USA: Thomson Learning – South Western, 2003, pág. 2



diversos graus de complexidade. Tendo a consciência deste facto, irrompe em meados da II Guerra Mundial a análise da realidade através de modelos matemáticos.³⁹² Mas estes modelos são mais do que um arsenal de métodos matemáticos adaptados.

A metodologia do *Management Science* é, como em todas as ciências sociais suportada na experimentação controlada. A investigação controlada investe, aqui, na manipulação física ou conceptual – é a representação da realidade através da adopção de modelos – *vide* Gráfico n.º 19, Modelos Físicos e Simbólicos.

Gráfico n.º 19, Modelos Físicos e Simbólicos

Modelos	1. Físicos (ex. Estátua/maqueta)	<ul style="list-style-type: none"> • Icónicos (ex. estátua) • Analógicos (ex. mapa)
	2. Simbólicos (ex. descrição verbal de uma determinada realidade)	<ul style="list-style-type: none"> • Verbais • Matemáticos (ex. economia)

Fonte: Adaptado de TAHA, Hamdy, “*Operations Research – An Introduction, 3rd Edition*”. New York: Macmillan Co., 1982

Gráfico n.º 20, Tipos de Modelos de Carácter Matemático

Tipos de modelos (carácter matemático)	1. Económicos ou físicos	1.1 Protótipos 1.2 Modelos – piloto 1.3 Modelos em escala	
	2. Analógicos		
	3. Simbólicos ou matemáticos	3.1 Analíticos 3.2 Numéricos	3.1.1. Determinísticos 3.1.2. Probabilísticos
	4. Processuais ou de simulação		

Fonte: Adaptado de TAHA, Hamdy, “*Operations Research – An Introduction, 3rd Edition*”. New York: Macmillan Co., 1982

³⁹² *Vide* RODRIGUES, Cervaens, “A Investigação Operacional: Dos Primórdios à Actualidade” in *Investigação Operacional*, Vol. 2, n.º 1, 1982, pp.: 17 – 29



Adentro dos modelos simbólicos, encontram-se os modelos matemáticos, grandemente utilizados pelo *Management Science*. Os modelos matemáticos poder-se-ão dividir em quatro tipologias, a saber: 1) económicos ou físicos; 2) Analógicos; 3) Simbólicos ou matemáticos; 4) Processuais ou de simulação – *vide* Gráfico n.º 20, Tipos de Modelos de Carácter Matemático. Para o presente estudo interessar-nos-ão os modelos de tipologia simbólica ou matemática.

Os modelos onde se incluem os de tipologia simbólica ou matemática têm como funções:

- Ajuda na elaboração de raciocínios – são uma ferramenta de análise;
- Auxílio à comunicação – porquanto são uma representação da realidade;
- Treino e instrução – possibilitam a construção física e/ou simbólica da realidade, transmitindo ensinamentos aos seus utilizadores;
- Realização de previsões – ajudam na formulação do futuro organizacional com suporte nas tendências de evolução presentes e passados, desde que nada de novo ocorra;
- Possibilidade de efectuação de experiências controladas – A investigação científica é uma investigação controlada. A investigação controlada investe nos modelos físicos ou simbólicos, que mais não são que a reprodução da realidade.

As características de um bom modelo passam pela simplicidade – um modelo tem de ser simples para análise, só assim retirar-se-ão as informações imprescindíveis e necessárias à tomada de decisão; pela indicação clara dos objectivos – os objectivos que um modelo se propõe alcançar têm de ser claramente definidos; pela consistência – exclui as ambiguidades; pela facilidade de controlo, manipulação e comunicação dos resultados – é a simplicidade requerida para que se projectem as informações indispensáveis; por ser completo ao nível de abrangência necessária – um modelo não considera exaustivamente todas as dimensões e indicadores, contudo deverá incluir os fundamentais; por ser adaptativo – um modelo deve servir vários propósitos e por ser evolutivo – o contínuo desenvolvimento do modelo é imperioso porquanto a evolução quantitativa e qualitativa na tomada de decisões se liga grandemente ao dinamismo do processo.



3.2. Modelos Simbólicos ou Matemáticos e o *Single Price Model*

A programação matemática constitui-se por um conjunto de modelos e de métodos. Os modelos têm como função o arranjo, numa forma analítica, dos problemas originais que queremos ver tratados. Os métodos possibilitam o tratamento de informação através da forma analítica.

Adentro da programação matemática estão definidos alguns problemas típicos de gestão susceptíveis de formalizar, como são os casos de problemas que concernem à produção, ao Transporte/Distribuição, ao investimento e análise financeira e à afectação de recursos – interessar-nos-á esta, para o presente estudo.

O *Single Price Model* é um modelo multicritério para medição dos níveis de eficiência de um conjunto de actividades e foi primeiramente apresentado por Ballesteros³⁹³.

Na literatura especializada surgem propostos vários modelos para medição dos níveis de eficiência, sendo talvez de realçar o *Data Envelopment Analysis* proposto por Charnes, Cooper e Rhodes³⁹⁴.

Comparativamente ao *Data Envelopment Analysis*, uma das grandes vantagens do *Single Price Model* é a existência de um sistema de pesos (ponderações) único e que não só permite reduzir o problema multidimensional a bidimensional como também seleccionar um único eficiente óptimo.

Na sua generalidade, o *Single Price Model* pode ser traduzido do seguinte modo:

- A. Consideram-se m actividades (que poderão ser empresas) e estabelecem-se para todas elas p inputs (ou custos dos recursos utilizados) e q outputs (ou benefícios), que deverão ser comuns a todas as actividades. Para a análise poder ser significativa impõe-se a seguinte condição:

$$m > 4(p + q)$$

³⁹³ Vide BALLESTERO, Enrique, “Measuring Efficiency by a Single Price System” in *European Journal of Operation Research*, Vol. 115, 1999

³⁹⁴ Vide CHARNES, A.; COOPER, W.W.; RHODES, E., “Measuring the Efficiency of Decision Making Units” in *European Journal of Operational Research*, Vol. 2, 1978, pp.: 429 – 444



- A. Socorrendo-nos de um exemplo prático, esta condição do *Single Price Model* define que m actividades – consideremos vinte organizações em análise – têm de considerar um número quatro vezes superior à soma dos recursos utilizados com os benefícios aduzidos – neste caso em concreto ter-se-ia que, no conjunto dos somatórios, o número mínimo requerido de *inputs* e *outputs* teriam de ser, pelo menos, cinco;
- B. O método do *Single Price Model* desenvolve-se em duas fases: na primeira fase as actividades classificam-se em *dominadas* e *não dominadas* por combinações convexas de outras actividades. As primeiras – actividades dominadas – são actividades tecnicamente ineficientes, as segundas – actividades não dominadas – são tecnicamente eficientes. Na segunda fase consideram-se apenas as actividades identificadas como sendo tecnicamente eficientes – selecção que foi efectuada numa primeira fase de aplicação do método. Estabelece-se então um sistema único de pesos com a finalidade de agregar os *inputs* e os *outputs*. Como resultado calculam-se os índices *Single Price Model* de eficiência global – que mais não são que os rácios entre *outputs* agregados e *inputs* agregados.

Numa primeira fase da aplicação do *Single Price Model* consideram-se m actividades, com p *inputs* e q *outputs* – é uma consequência da condição: $m > 4(p + q)$. A identificação das actividades dominadas e não dominadas é efectuada recorrendo à programação linear:

$$\text{Min } W = \delta_K$$

s.a.:

$$\sum_{h=1}^m \delta_h Y_{hi} \geq Y_{hk} \quad (i = 1, \dots, q)$$

$$\sum_{h=1}^m \delta_h X_{hj} \leq X_{hk} \quad (j = 1, \dots, p)$$

$$\sum_{h=1}^m \delta_h = 1$$

$$\delta_h \geq 0 \quad (h = 1, \dots, m)$$



δ são os pesos, k as actividades, h o número de actividades, Y os *outputs* e X os *inputs*. A solução final terá $\delta_h = 0$ – actividade ineficiente – ou $\delta_h = 1$ – actividade eficiente.

Na segunda fase de aplicação do *Single Price Model* só se consideram as actividades com $\delta_k = 1$ (eficientes técnicas) – no exemplo apresentado seriam eficientes técnicas as duas organizações – para o cálculo dos índices de eficiência global. O processo é o seguinte:

- 1) Para todas as actividades há que determinar a amplitude de cada tipo de *input* e *output*, isto é:

$$\begin{aligned} \text{Max } X_j - X_{hj} & \quad (j = 1, \dots, p) \\ & \quad (h = 1, \dots, m) \end{aligned}$$

$$\text{Max } Y_i - Y_{hi} \quad (i = 1, \dots, q)$$

- 2) Padronizar os *inputs* e *outputs*, dividindo os seus valores pelas respectivas amplitudes;
- 3) Agregar os *inputs* e *outputs* padronizados:

Para o nosso objecto de estudo seria possível uma aplicação interessante do *Single Price Model* ao universo das organizações de distribuição de água. Na hipótese do universo das organizações, cuja missão é a prestação de bens e/ou serviços relacionados com o bem água, na União Europeia poder-se-iam considerar, para a aplicação do modelo, os custos com o pessoal, custos operacionais e o valor dos investimentos, assim como os *outputs*, tais como a facturação e os resultados líquidos. Tendo sempre em consideração os elementos constantes dos cadernos de encargos e de mais documentos processuais da oferta ao concurso público, existem no entanto algumas correcções ao modelo que teriam de ser efectuadas:

- Uniformização de critérios contabilísticos;
- Correcção dos custos com o pessoal, baseada nos índices de paridade do poder de compra;



- Correção das operações urbanas e não urbanas pelo factor densidade populacional.

Reportando ao nosso estudo, a aplicação do *Single Price Model* está condicionada a $m > 4(p + q)$ e na nossa indagação estamos unicamente a considerar duas organizações.

Pelo atrás referido conclui-se que a determinação da eficiência global pelo método *Single Price Model* nunca poderá ser aplicada unicamente a duas organizações, mas não sendo possível a determinação da eficiência global propomo-nos determinar a eficiência relativa – não nos esqueçamos que se trata de um estudo exploratório. Um exemplo pode ser dado: consideremos dois alunos da mesma turma: A, com uma nota de 5 valores na cadeira de Ciência da Administração, que compõe a estrutura curricular da Licenciatura em Gestão e Administração Pública ministrada no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, e um aluno B, com uma nota de 4 valores. Podemos afirmar que o aluno A foi mais eficiente (e eficaz) no seu estudo para a supracitada cadeira do que o aluno B – isto é o resultado da comparação de eficiência relativa. Mas sendo o aluno A mais eficiente do que B, não conduz à conclusão que este aluno é o mais eficiente da turma. Numa hipoteticidade, até foram analisados os dois piores resultados da turma – daí que nada se possa concluir no que concerne à eficiência global. No nosso caso, em particular, existe ainda uma restrição adicional importante, a quantidade de informações disponíveis.

Mesmo com estas restrições é-nos possível o arranjo de um índice de eficiência relativo e analisar a sua evolução temporal. Tendo em consideração a informação existente parece-nos pacífico optar pelo índice de rentabilidade das organizações – volume de negócio – e comparar os resultados líquidos. A aplicabilidade desta solução será descrita na altura da discussão dos resultados, seguidamente à apresentação das duas organizações em estudo.

De imediato faremos uma introdução à utilização do mecanismo de privatização em Portugal – em geral – e no sector das águas – em particular. A nossa intenção centra-se no conhecimento do sector das águas em Portugal – objectivos, processos e formas utilizadas na sua privatização.



*“The Rich are only the poor with
money.”*

Coase



IV. O caso Português da privatização das águas

Neste capítulo iremos relatar a experiência portuguesa no que se refere à utilização do mecanismo de privatização – em geral – principalmente desde a aprovação da designada de Lei Quadro das Privatizações. Para o nosso estudo, interessar-nos-á – em particular – o uso do mecanismo de privatização no serviço público de distribuição de água, quer a nível nacional como internacional. Tentaremos perceber melhor o sector das águas em Portugal e quais os objectivos, processos e formas utilizados na sua privatização. O processo de privatização utilizado neste sector será igualmente tido em consideração, em especial o caso das Águas de Cascais, SA. e a acção que desenvolveu desde a abertura do concurso público internacional para a concessão da exploração do sistema municipal de distribuição de água e de drenagem de águas residuais de Cascais. Iremos, igualmente, aludir ao pressuposto do *competitive tendering* do concurso em questão, através dos critérios escolhidos e ponderações atribuídas. De seguida vamos realçar a problemática existente na aplicação de modelos matemáticos – como o *Single Price Model* – para a medição dos índices de eficiência das organizações em estudo.

Em Portugal, a Revolução do 25 de Abril de 1974 e a entrada do País, em 1986, para a Comunidade Económica Europeia, agora União Europeia, foram dois momentos históricos com profundas influências políticas, sociais e económicas para a nação Lusa, segundo Araújo³⁹⁵. Para este, a entrada na então designada CEE principiou a derradeira etapa de reforma da Administração Pública em Portugal.

Requerida por todos os quadrantes sociais, a reforma do Estado passa – também ela – pela “universalização dos Serviços Públicos, entendida como o esforço de extensão a toda a população da prestação de assistência pela Administração Pública”³⁹⁶ e que foi tardia em Portugal. Mas hoje, colmatadas algumas décadas de desfasamento em relação aos países mais avançados da Europa, poder-se-á afirmar que “todos os portugueses, bem ou mal assistidos, se sentem titulares do Direito à Saúde e à Educação (entre outros)”³⁹⁷. Mas, actualmente, para a sociedade já não é suficiente o sentimento de titularidade na prestação de serviços públicos. A população exige a produção de uma

³⁹⁵ Vide ARAÚJO, Joaquim Filipe, ob. cit. pág. 1

³⁹⁶ RIBEIRO, Almeida, ob. cit., pág. 201

³⁹⁷ *Idem*, pág. 201



estratégia com a finalidade de alcançar uma assistência capaz, através do liberalismo económico que caracteriza a presente conjuntura. Como relata Moreira, “o Estado é desafiado a subordinar-se aos constrangimentos da concorrência, e a gerir o seu património com critérios de eficácia e de excelência”³⁹⁸, com referência na economia de mercado. Barata exprime o facto de que cabe, em norma, à Administração Pública promover as medidas necessárias ao bom desempenho das obrigações do Estado, julgando oportuno “ponderar o modo como melhores práticas na combinação dos recursos materiais e humanos, a dita melhor gestão, podem contribuir para a acção mais empenhada por parte dos agentes da administração, mais eficaz na realização das missões, mais apta a satisfazer as necessidades dos cidadãos”³⁹⁹.

A satisfação das necessidades dos cidadãos tem sido intensamente debatida, como refere Rocha, principalmente por aqueles que defendem a adopção de novos modelos de gestão pública que emergiram de um pressuposto fundamental de que “tudo o que é público é ineficiente e sai mais caro aos cidadãos que a produção feita pelo sector privado”⁴⁰⁰, sendo o recurso à privatização do sector público forçoso, ou como refere Savas: “seria esperado que o sector privado fosse um produtor de serviços mais eficiente, e por isso o *contracting out* seria superior ao trabalho efectuado *in-house*”⁴⁰¹ – é a influência das ideias provenientes da Escola Managerial.

Na sequência destes acontecimentos a Assembleia da República aprova em 1990 a Lei Quadro das Privatizações⁴⁰². Esta lei teve como objectivos a modernização das unidades económicas nacionais e o aumento da competitividade nos diversos sectores sobre direcção estatal⁴⁰³, reduzir o peso do Estado na economia⁴⁰⁴ e reduzir os custos da acção do Estado⁴⁰⁵, entre outros. Para o efeito, as reprivatizações podem ser realizadas através das modalidades da venda directa ou por concurso público – em ambos os casos está prevista a existência de um caderno de encargos, indicando todas as condições exigidas aos candidatos⁴⁰⁶. A Lei Quadro das Privatizações possibilitou assim o acesso

³⁹⁸ MOREIRA, Adriano, *Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – 90 Anos: Um Conceito Científico e Pedagógico in AAVV*, ISCSP – 90 Anos (1906-1996), Lisboa, ISCSP, 1996, pág. 50

³⁹⁹ BARATA, Óscar Soares, “*Fórum 2002 – Melhor Gestão para uma Melhor Administração*” in AAVV *Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, Fórum 2002, Lisboa, ISCSP, 2002, pp.: 7 – 12

⁴⁰⁰ ROCHA, Oliveira, “*Modelos de Gestão Pública*” in *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 1, 2000, pág. 12

⁴⁰¹ SAVAS, Emanuel Steve – A, ob. cit, pág. 79

⁴⁰² Lei n.º 11/90 de 5 de Abril

⁴⁰³ Alínea a, Art.º 3, Lei n.º 11/90 de 5 de Abril

⁴⁰⁴ Vide Alínea c, *idem*

⁴⁰⁵ Vide Alínea g, *ibidem*

⁴⁰⁶ Vide Art.º 7 e 8, *ibidem*



de capitais privados a sectores que anteriormente eram de capitais públicos em exclusividade.

Com base na Lei Quadro das Privatizações é aprovado em 1993 o Decreto – lei n.º 379/93 de 5 de Novembro, que veio a permitir o acesso de capitais de natureza privada às actividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público. Neste decreto–lei está previsto que a forma a utilizar para a privatização no sector das águas é o regime de concessão⁴⁰⁷. Para mais, este enuncia que enquanto estiver em vigor a concessão, a propriedade dos bens é pertença da concessionária⁴⁰⁸ e são objecto da concessão, entre outros, a exploração e a gestão dos serviços públicos municipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público⁴⁰⁹.

Esta sequência histórica em Portugal sofre a influência do que se vinha a suceder desde os finais da década de 90 nos Estados Unidos da América e Canadá – América do Norte – e em França, Inglaterra e muito pontualmente em Espanha – na Europa – onde se assistia à privatização dos serviços de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público. Nos vários países mencionados formaram-se, para efeitos de participação nos vários concursos públicos, organizações transnacionais que rapidamente ganharam o direito de exploração dos serviços de distribuição de água um pouco por toda a Europa – nomeadamente em Portugal, com a Compagnie Générales des Eaux, Portugal, a ser detentora de várias concessões. Foi efectivamente com a Lei Quadro das Privatizações e com o Decreto-lei n.º 379/93 de 5 de Novembro que se iniciou o processo de privatização das águas em Portugal – era uma inevitabilidade.

Em Portugal, o lançamento do concurso público internacional para a concessão do Sistema Municipal de distribuição de água e de drenagem de Águas residuais do Concelho de Cascais, datado de 14 de Julho de 1999, aprovado pela Assembleia Municipal, é um exemplo dessa inevitabilidade⁴¹⁰. O principal motivo para a abertura do concurso público internacional firmou-se na baixa capacidade económico-financeira do município para fazer face ao investimento que seria necessário realizar nos serviços municipais⁴¹¹. Os serviços municipais necessitavam de avultados investimentos para se munirem de condições capazes de proporcionar uma melhoria na captação e distribuição da água, mas esses investimentos só poderiam ser realizados através da entrada de

⁴⁰⁷ Vide Art.º 6, Decreto – lei n.º 379/93 de 5 de Novembro

⁴⁰⁸ Vide Art.º 7, *idem*

⁴⁰⁹ Vide alínea a, n.º 1, art. 9, *ibidem*

⁴¹⁰ Vide Proposta 917/99 do Município de Cascais de 14 de Julho

⁴¹¹ *Idem*



capitais privados. Com a aprovação da proposta por maioria iniciou-se assim o concurso público internacional. O concurso público teve como objecto “a concessão de exploração e gestão conjunta dos serviços públicos municipais de distribuição de água para consumo público e de drenagem de águas residuais no Município de Cascais, incluindo a construção, extensão, reparação, renovação, manutenção e melhoria de todas as Instalações, Infra-estruturas e Equipamentos que compõem os serviços concessionados, bem como de todas as obras necessárias à execução do Plano de Investimentos da Concessionária”⁴¹².

Ao concurso público internacional iniciado pela Câmara Municipal de Cascais, várias organizações se mostraram interessadas na concessão, entre elas, as Águas de Cascais, SA; Luságua-Gestão de Águas, SA; Azurix International Limited; Compagnie Générales des Eaux – Portugal; Indáqua – Indústria e Gestão de Águas, SA, etc.

Um dos pressupostos utilizados através do uso do mecanismo de concessão foi o *competitive tendering* – lembremo-nos que é o processo pelo qual se decide a qual dos candidatos se vai contratar o bem e/ou serviço que se pretende. Parte-se do pressuposto que, existindo duas ou mais organizações a oferecer os seus serviços, depreender-se-á – teoricamente – que a qualidade do bem a ser produzido e do serviço a ser prestado é maior.

Para efeitos do *competitive tendering* a Câmara Municipal de Cascais enumerou vários critérios para selecção da melhor proposta. Assim, no programa do concurso as propostas ficaram sujeitas “a uma apreciação que atenderá aos seguintes critérios com a ponderação que a seguir lhes é conferida e indicada por ordem decrescente da sua valorização

- a) Tarifa média..... 70%
- b) Níveis de qualidade e segurança da solução proposta..... 12.5%
- c) Solidez da estrutura financeira e contratual e grau de compromisso..... 10%
- d) Retribuição da Concedente..... 3%
- e) «Pacote Social» em benefício do pessoal..... 2.5%
- f) Actividades de interesse público nacional e/ou local..... 2%”⁴¹³.

⁴¹² Concurso Público para a Concessão da Exploração do Sistema Municipal de Distribuição de Água e de Drenagem de águas residuais de Cascais

⁴¹³ N.º 5 do Documento I – Anúncio do Concurso Público para a Concessão da Exploração do Sistema Municipal de Distribuição de Água e de Drenagem de águas residuais de Cascais



A tarifa média é sem qualquer contestação o critério com maior ponderação de todos os apresentados. Por si, este critério determina qual será a organização concessionária da gestão dos serviços municipais de águas. Sendo o critério com maior peso para a concessão dos serviços municipalizados de água elegêmo-lo como fundamental para o nosso estudo. Este critério, o da tarifa média, “em cada ano (no âmbito deste concurso) será calculada pelo quociente entre o conjunto das receitas resultantes das tarifas de 12.5.2. de a) a d)⁴¹⁴ e os consumos facturados no mesmo período de tempo” – mais não é que a utilização do mecanismo de preço defendido pelo Novo Institucionalismo Económico aquando da decisão entre internalizar e externalizar, que veio por sua vez influenciar a Escola Managerial.

Foram as Águas de Cascais, SA, a organização que melhor proposta apresentou ao concurso público internacional lançado, daí que tenha ganho o direito a explorar e gerir o conjunto dos serviços públicos municipais de distribuição de água para consumo público e de drenagem de águas residuais no Município de Cascais.

De grande realce é o facto do mecanismo de preço ser determinante para a concessão – recordemo-nos da ponderação de 70% atribuída à tarifa média como um dos critérios de decisão da adjudicação. Sendo o mecanismo de preço o mais importante, decidimos fazer uso do *Single Price Model* – cuja funcionalidade se firma na medição da afectação de recursos – para o nosso estudo. Como anteriormente disseramos, o *Single Price Model* é um modelo multicritério para medição dos níveis de eficiência de um conjunto de actividades. Foi o modelo escolhido porque apresenta vantagens sobre outro modelo de medição de afectação de recursos, como é o caso do *Data Envelopment Analysis*. Para mais, no nosso caso em particular existem ainda

⁴¹⁴ “12.5. Tarifário

a) Venda de Água

Os preços, de acordo com a natureza do consumo e escalões:

a.1) Consumos Domésticos

Escalões	Valor Proposto	Valor Máximo
1.º Escalão:0-3 m3/mês		77\$
2.º Escalão:6-15 m3/mês		140\$
3.º Escalão:16-25 m3/mês		233\$
4.º Escalão: superior a 25 m3/mês		375\$

– Documento II, Programa do Concurso Público para a Concessão da Exploração do Sistema Municipal de Distribuição de Água e de Drenagem de águas residuais de Cascais



outras restrições adicionais. A primeira, e mais relevante, diz respeito ao período temporal em análise, que corresponde exactamente aos três primeiros anos contratuais num universo de 25. Esta ressalva é essencial para, em termos de considerações finais, se poder relativizar o impacto da redução de 25% do preço da água ao exercício do primeiro ano da concessão, comparativamente com as tabelas então operadas.

Todavia as informações disponibilizadas tanto por concedente como pelo concessionário tornaram possível uma comparação temporal (anos de 2000, 2001 e 2003), unitária (i.e, por cliente) e económica (valor monetário envolvido), dos recursos financeiros (através da comparação do total de investimento por cliente, em euros; dos custos operacionais por cliente, em euros; e dos custos não operacionais por cliente, em euros), dos recursos humanos (através da comparação dos custos totais com colaboradores por cliente, em euros) e dos recursos materiais (através dos recursos materiais por cliente, em euros), dos dois estudos exploratórios em questão. Como já foi referido, mesmo com estas restrições é-nos possível o arranjo de um índice de eficiência relativo e analisar a sua evolução temporal. Tendo em consideração a informação existente parece-nos pacífico optar pelo índice de rentabilidade das organizações – volume de negócio – e comparar os resultados líquidos.

De seguida iniciaremos o nosso estudo de caso.



“Since is quite certain that, whatever may be the characteristics of the ideal world, we have not yet discovered how to get it from where we are”.

Ronald Coase



V. Estudo dos Casos

O Novo Institucionalismo Económico, e a sua abordagem aos custos de transacção, tiveram determinante influência nas correntes que compõem a Escola Managerial, como vimos nas abordagens teóricas ao estudo da privatização no Estado. Segundo elas, as organizações privadas são mais eficientes do que as públicas. Partindo deste princípio, propomos a comparação de dois estudos de caso – organização pública *versus* organização privada – para testar esta observação.

1. Os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra

O Concelho de Sintra situa-se no Distrito de Lisboa, abarcando uma área de 319,4 km²⁴¹⁵ (uma das maiores do país), que compreende 363.749 habitantes⁴¹⁶ (com uma densidade populacional de 1.162,0 habitantes/km²⁴¹⁷)⁴¹⁸; que reúne 166.775 alojamentos familiares⁴¹⁹; num total de 51.708 edifícios⁴²⁰ e em que 432 alojamentos não têm sistema de água⁴²¹. O Concelho distingue-se, na área metropolitana, pela proximidade com a Capital de Portugal⁴²². Tal distinção suporta a contínua procura de alojamento pelas populações e uma construção imobiliária capaz de servir a demanda.

Constituídos no mês de Maio de 1946, os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra (como a primeira organização autárquica de entrega de água no nosso país) estão incumbidos fornecer aos seus municípios com o precioso bem, água – semente de toda a vida.

Todavia, nem sempre os residentes da Vila de Sintra, onde os caudais de água que derivam da sua serra são bastante fartos, usufruíram de um abastecimento eficaz do bem. As faltas na prestação do serviço eram continuadas e pela circunstância decidiu, a administração municipal, auxiliar-se da figura jurídica do contrato por concessão com a

⁴¹⁵ Recenseamento Geral da População e Habitação, 2001, para mais *vide* www.ine.pt

⁴¹⁶ *Idem*

⁴¹⁷ *Ibidem*

⁴¹⁸ *Vide* www.cm-sintra.pt

⁴¹⁹ Recenseamento Geral da População e Habitação, 2001, para mais *vide* www.ine.pt

⁴²⁰ *Idem*

⁴²¹ *Ibidem*

⁴²² É o fenómeno das conurbações – para mais *Vide* GIDDENS, Anthony, ob. cit., 2000



finalidade de desfazer a adversidade notada. Na prossecução da acção foi assinalado no Diário do governo de 1886/07/21 que a Câmara Municipal de Sintra cedia, por adjudicação, o fornecimento de água através da exploração na serra e encaminhamento por canalização⁴²³. Ao concurso afluíram uma única proposta, feita por Paulo de Azevedo Chaves, que naturalmente recebeu da Câmara a exploração do bem em disputa.

Depois da adjudicação, as dificuldades no abastecimento de água e a falta dela, perduraram, tendo inclusive, o semanário *Echos de Cintra* destacado o assunto escrevendo: “Cintra morre à sede” – datado de 29 de Junho de 1908⁴²⁴, capacitando os agentes camarários de que a rescisão do contrato com a empresa concessionária era irremediável.

Pese embora o facto da má prestação de serviço pela concessionária das águas de Sintra, o elemento político desenvolvido pelo Estado – Novo foi basilar na municipalização dos serviços de fornecimento de águas. Com este desenredo ficou decidido em reunião da Câmara de 11 de Agosto de 1945 (onde se nomeara um representante da edilidade para o efeito) a formação dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra, datado do mês de Maio do ano seguinte – 1946. “Os serviços municipalizados serão geridos por um conselho de administração presidido pelo Presidente da Câmara ou pelo vice – presidente ou por um vereador e composto por mais dois administradores, vereadores ou vogais do Conselho Municipal (confirmação no decreto-lei n.º 35653)”⁴²⁵.

O objectivo era apresentar os munícipes sintrenses com um sistema de distribuição e fornecimento de água eficaz, algo que até então não havia sucedido, através dos serviços públicos económicos. Os Serviços Públicos Económicos, que são um dos quatro formatos que as organizações que fazem parte do sector empresarial do Estado, beneficiam através da aquisição de personalidade, do orçamento e gestão autónomos, fugindo assim à inflexibilidade das regras orçamentais e cálculo públicas. Os outros formatos institucionais são empresas públicas; regime das privatizações; concessão de bens e/ou serviços.

⁴²³ Vide www.cm-sintra.pt

⁴²⁴ www.cm-sintra.pt

⁴²⁵ *Idem*



Interessar-nos-á, para o nosso estudo, o formato institucional dos Serviços Públicos Económicos.

Os Serviços Públicos Económicos, numa fase inicial, eram geridos pela acção do governo, porque estamos a falar do Sector Empresarial do Estado. Essa acção caracterizava-se por⁴²⁶ a pessoa colectiva de direito público assumir a direcção; pela orientação estratégica e pela prestação do serviço.

Estes serviços vieram a emancipar-se, tendo-se dotado de autonomia administrativa e financeira. Os Serviços Públicos Económicos, através da aquisição de personalidade, beneficiam do orçamento e gestão autónomos, fugindo assim à inflexibilidade das regras orçamentais e cálculo públicas⁴²⁷.

Presentemente, são poucos os serviços de carácter económico. Dos poucos exemplos temos os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento, que dependem da Administração Local⁴²⁸.

Volvendo ao nosso estudo, a entidade gestora do sistema de distribuição e fornecimento de água no Concelho de Sintra são os Serviços Municipalizados de Sintra, que são geridos por um conselho de administração presidido pelo Presidente da Câmara ou pelo vice – presidente ou por um vereador e composto por mais dois administradores, vereadores ou vogais do Conselho Municipal.

A sua missão será o fornecimento de (na área do Concelho de Sintra) “água potável para consumo doméstico, comercial, industrial, público e outro”⁴²⁹. “A água será fornecida ininterruptamente de dia e de noite, excepto por razões de obras programadas ou em casos fortuitos ou de força maior (...)”⁴³⁰.

Os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra, para além da missão que lhes está incumbida – promoção de um sistema eficaz e eficiente de distribuição e fornecimento de água aos habitantes do Concelho – desenvolvem acções de racionalização e conservação no aproveitamento da água potável.

⁴²⁶ Vide BILHIM, João Abreu de Faria – C, ob. cit, pág. 69

⁴²⁷ *Idem*, pág. 70

⁴²⁸ *Ibidem*, pág. 70

⁴²⁹ alínea 1.º do Art.º 1.º do Regulamento de Distribuição de Água dos Serviços Municipalizados de Sintra, aprovado pelo Decreto –lei n.º 442/91 de 15 de Novembro, com a redacção dada pelo Decreto – lei n.º 6/96 de 31 de Janeiro

⁴³⁰ Art.º 2.º do Regulamento de Distribuição de Água dos Serviços Municipalizados de Sintra, aprovado pelo Decreto –lei n.º 442/91 de 15 de Novembro, com a redacção dada pelo Decreto – lei n.º 6/96 de 31 de Janeiro



A criação do projecto Ecoágua é um indicador do desenvolvimento das acções do Serviços Municipalizados⁴³¹. Este projecto firma-se em três dimensões basilares⁴³²:

- Ambiente. Nesta dimensão afere-se a exaltação a um consumo racional de água, assente na correcta utilização da água potável. A reutilização das águas residuais é igualmente estimulada;
- Gestão. Nesta dimensão é instigado o “combate às perdas de água”. Com esta disputa ambiciona-se minorar as perdas no sistema, apresentando-se em concomitância opções exequíveis para a diminuição de consumos abusivos e maximização das captações;
- Contingência. Esta dimensão calcula o aproveitamento das antigas captações dos serviços como opção realizável face à falta de abastecimento da EPAL.

Com a tomada de posse do novo Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra, em Fevereiro de 2002, assumiram-se os seguintes objectivos, com o propósito de propagar a qualidade do bem e do serviço prestados⁴³³:

1. Aperfeiçoamento da assistência aos consumidores;
2. Provocar nos consumidores crédito no que concerne à organização;
3. Optimizar o atendimento ao público.

Para o ano de 2003⁴³⁴, apelidado pela Assembleia das Nações Unidas como o Ano Internacional da Água Doce, os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra consideraram um plano de redução das perdas de água e de poupança através da sensibilização pessoal – é o levantamento de uma cultura ambiental.

O Plano, que se firma no Programa Integrado de Combate às Perdas de Água, pretende⁴³⁵:

1. Clarificar os encargos de todos os cidadãos;
2. Saber quais as soluções que, e em colaboração com todos os cidadãos, podem ser adoptadas.

⁴³¹ Vide www.smas-sintra.pt

⁴³² *Idem*

⁴³³ Vide www.smas-sintra.pt

⁴³⁴ *Idem*

⁴³⁵ *Ibidem*



O Plano funda-se em cinco acções⁴³⁶:

1. *Banir gradualmente as ligações indirectas* porquanto são potenciadoras de inequidade social, para além de promoverem a utilização irracional e indevida, da água comunitária;
2. Efectuar alterações às redes com excessivos índices de roturas ou perdas de água;
3. Estas alterações ocorrem através de, entre outras medidas possíveis, *pela impermeabilização dos reservatórios* – diminuindo a probabilidade de ocorrência de perdas de água;
4. *A renovação do parque de contadores* é outra das medidas a atender – esta acção irá determinar um decoroso entendimento dos comportamentos individuais;
5. Promoção de campanhas de sensibilização – estas campanhas podem levar à adopção de comportamentos de poupança de água.

2. As Águas de Cascais, S.A.

O Concelho de Cascais situa-se, igualmente no Distrito de Lisboa e compreende uma área de 97,2 km²⁴³⁷, que: acolhe 170.683 habitantes⁴³⁸, possuindo uma densidade populacional de 1.764,6 habitantes/km²⁴³⁹; anexa 89.799 alojamentos familiares⁴⁴⁰, num total de 36.630 edifícios⁴⁴¹ e em que 657 alojamentos não estão equipados com um sistema de abastecimento de água⁴⁴². O Concelho sobreleva-se, igualmente, na área metropolitana, pela proximidade com a Capital – Lisboa. A notoriedade que o caracteriza consente a continuada busca de habitação, pelas populações, e a edificação imobiliária apta para servir a demanda.

Até ao dia 2 de Novembro de 2000 estavam, os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Cascais, encarregues de aprovisionar os seus munícipes com o precioso bem água⁴⁴³.

⁴³⁶ Vide www.smas-sintra.pt

⁴³⁷ Recenseamento Geral da População e Habitação, 2001, para mais vide www.ine.pt

⁴³⁸ *Idem*

⁴³⁹ *Ibidem*

⁴⁴⁰ *Ibidem*

⁴⁴¹ *Ibidem*

⁴⁴² *Ibidem*

⁴⁴³ Relatório e Contas 2002 – Águas de Cascais, pág. 12



Em 2 de Novembro de 2000 deixam de estar obrigados a fornecer o bem água porquanto foi celebrado um contrato de concessão (com a duração de 25 anos) entre a Câmara Municipal de Cascais, gestora dos serviços municipalizados, e as Águas de Cascais SA.

“A concessão tem por objecto a exploração e gestão conjunta dos serviços públicos municipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e de recolha e rejeição de afluentes do município de Cascais, incluindo a construção, extensão, reparação, renovação, manutenção e melhoria de todas as instalações, infra-estruturas e equipamentos dos sistemas concessionados”⁴⁴⁴.

As Águas de Cascais SA, através do acto de contratualização efectuado com a Câmara Municipal local, obrigaram-se a aprovisionar os munícipes cascalenses com o bem em causa. Para este efeito, a Água de Cascais SA, adoptou a posição que o concessionário havia celebrado com terceiros, nomeadamente nos contratos de fornecimento de água com a EPAL, e de recolha e tratamento de águas residuais, com a SANEST.

As Águas de Cascais, SA têm a sua estrutura accionista que se encontra distribuída em⁴⁴⁵:

- AQUAPOR, SA..... 30.5%
- AGS – Administração e Gestão de Sistemas de Salubridade, SA..... 30.5%
- QUINTA DA MARINHA, SGPS, SA..... 19.0%
- EFACEC, SGPS, SA..... 10.0%
- ORIENTE, SGPS, SA..... 10.0%

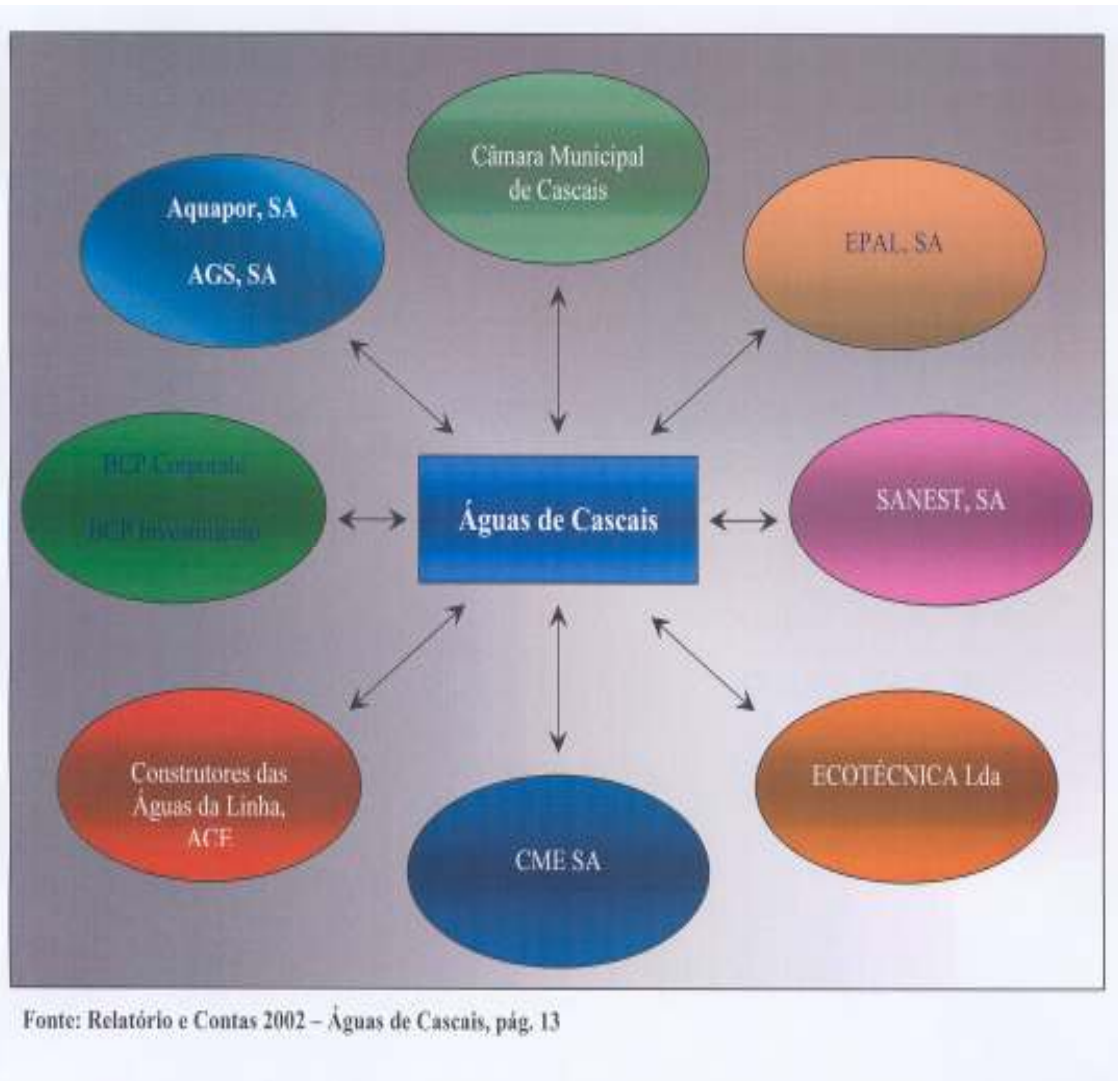
Evocando a posição do concessionário, a organização transferiu a terceiros a prestação e/ou produção do serviço e/ou bem objecto da concessão – como podemos constatar no Gráfico n.º 21, Estrutura Contratual da Organização.

⁴⁴⁴ Relatório e Contas 2002 – Águas de Cascais, pág. 13

⁴⁴⁵ *Idem*, pág. 4



Gráfico n.º 21 – Estrutura Contratual da Organização



A sua missão é “Satisfazer as necessidades de abastecimento de água e de recolha de águas residuais da população do município de Cascais, 365 dias por ano, num quadro de sustentabilidade económica, financeira, técnica, social e ambiental”⁴⁴⁶.

O propósito da Águas de Cascais é, como acima foi referido, satisfazer as necessidades de abastecimento de água colectivas, individualmente sentidas. Para a realização do seu propósito, a organização planeia com rigor as acções a serem executadas e destaca, identicamente, quais os objectivos fundamentais.

⁴⁴⁶ Relatório e Contas 2002 – Águas de Cascais, pág. 10



Para o ano de 2001 (não nos esqueçamos que o contrato de concessão se iniciou em 1 de Janeiro deste ano) estabeleceram-se para realização, os seguintes objectivos⁴⁴⁷:

- Diminuição em 25% das tabelas operadas;
- Começo de um Programa Global de Investimentos de 49.879.789,70 € que se estenderá por um período de 5 anos;
- Desenvolvimento de aptidões organizacionais que possibilitem uma aproximação aos seus clientes garantindo, assim, uma maior qualidade nos serviços prestados. E o que foi feito para que tal fosse eficaz? Fortificação dos grupos de atendimento, quer presencialmente – nas instalações da Água de Cascais SA, quer através do alargamento do horário de atendimento telefónico e, em concomitância, foram introduzidas algumas modificações na organização, das quais destacamos a preparação de um Plano de Contingência para condições de descontinuidade no abastecimento e a definição prioritária de um processo de gestão de reclamações⁴⁴⁸.

Para o ano de 2002, no âmbito de solidificação das finalidades declaradas em 2001, os objectivos delineados foram⁴⁴⁹:

- Aumento da eficácia de mensuração dos contadores – que indirectamente possibilitará uma melhoria na prestação do serviço e uma maior qualidade do bem porquanto se evitará o *free riding*;
- Redução do volume de perdas e fugas de água – aumentando a eficiência no que concerne aos recursos da organização;
- (Em consequência da última assistir-se-á a uma) Redução do abastecimento de água ao sistema – seguindo por vereda da anterior, esta medida irá aumentar a eficiência da organização;
- Melhorar a gestão dos recursos intrínsecos no âmbito da Manutenção e Exploração;
- Maior aproveitamento dos mecanismos de informação de gestão das áreas Administrativa e Financeira e Controlo de Gestão;
- Aproveitamento dos recursos internos nas áreas de Informática, Imagem e Comunicação e Recursos Humanos;

⁴⁴⁷ Relatório e Contas 2002 – Águas de Cascais, pág. 12

⁴⁴⁸ *Idem*, pág. 4

⁴⁴⁹ *Vide* Relatório e Contas 2001 – Águas de Cascais, pág. 9



- Optimização dos mecanismos de informação de gestão das áreas de Planeamento e Projectos e Gestão de Obras.

Na prossecução da sua acção, as Águas de Cascais, tendo por suporte as informações decorrentes da actividade de 2002, concluíram que os objectivos a que se propuseram foram os seguintes⁴⁵⁰:

1. Aproximação da organização e seus clientes – para o efeito sustentaram-se na promoção de uma maior qualidade na prestação de serviços, socorrendo-se de novas formaturas na relação com estes, através de uma disponibilização de horários de atendimento mais alargados⁴⁵¹:

Possibilidade de formalização de contratos através do uso do telefone e Internet durante 24horas/dia – contrariando a obrigatoriedade das deslocações dos clientes à sede da organização num horário rígido;

Um número gratuito, que conceda informações actualizadas sobre a falta no fornecimento de água, foi disposto aos clientes;

Seguindo por vereda, foi facultado um número telefónico, também ele gratuito, para que os cidadãos possam informar a organização de roturas na via pública;

Para a efectivação satisfatória destas medidas decidiu a organização dotar-se com novos sistemas informáticos na gestão de filas de espera e de reclamações. Resultados? Segundo as Águas de Cascais constatou-se um abatimento dos tempos de espera no atendimento ao público e dos tempos de resposta às reclamações e supressão das listas de espera de execução de ramais;

Simplificação dos processos relativos aos pedidos de ramal, às ligações dos loteamentos e à facturação e cobrança dos ramais de água e esgoto;

2. Baixa nas perdas e fugas de água, socorrendo-se de uma melhoria no controlo dos consumos efectuados e nas intervenções a efectuadas no grau de adução, armazenamento e distribuição, para tal⁴⁵².

Promoção de mais processos de análise, detecção e redução de perdas e fugas técnicas;

⁴⁵⁰ Vide Relatório e Contas 2002 – Águas de Cascais, pág. 14

⁴⁵¹ *Idem*, pág. 15

⁴⁵² *Ibidem*, pág. 16



Avançaram para a troca de contadores – promoção do aumento da eficácia de mensuração dos contadores;

Aumentaram a acção para reconquistar os valores monetários provenientes de consumos não facturados;

Melhoria nas acções de ingerência na rede de água com o intuito de reduzir os tempos médios de reparação e do fecho de água;

Implementação de novos sistemas de telegestão e de informação geográfica;

3. Aproveitamento dos mecanismos de informação de gestão⁴⁵³ com o intuito de incrementar e aperfeiçoamento de actos direccionados para a assistência e controlo das diversas áreas da organização, tais como⁴⁵⁴:

3.1 Fomento de mecanismos de acompanhamento e controlo dos custos;

4. Optimização da gestão de recursos internos⁴⁵⁵, com o intuito de diminuir os custos da acção e aumento da produtividade, da qual se destaca, naturalmente, a gestão de recursos humanos⁴⁵⁶:

4.1 Inserção de um novo horário de trabalho;

4.2 Aprovação de um sistema de avaliação de desempenho – o qual concede a introdução um novo sistema de remuneração variável, assente na performance dos colaboradores;

5. Reforço do abastecimento de água e inserção da telegestão⁴⁵⁷:

5.1. Apurou-se e amplificou-se a produção de água, e aumentou-se a sua qualidade, colhida de recursos subterrâneos anteriormente desconhecidos.

Já para o ano de 2003, na extensão de fortalecimento dos fins declarados em 2001 e 2002, os objectivos delineados visaram a potenciação das manobras, numa óptica de “Projecto”, onde todos os intervenientes são sabedores e entendedores dos afazeres que lhes estão delegados, na prossecução colectiva dos objectivos organizacionais definidos.⁴⁵⁸

Os objectivos para 2003 incidem nas seguintes áreas prioritárias⁴⁵⁹:

⁴⁵³ Vide Relatório e Contas 2002 – Águas de Cascais, pág. 14

⁴⁵⁴ *Idem*, pág. 16

⁴⁵⁵ *Ibidem*, pág. 14

⁴⁵⁶ *Ibidem*, pág. 17

⁴⁵⁷ *Ibidem*, pág. 15

⁴⁵⁸ Vide Relatório e Contas 2002 – Águas de Cascais, pág. 30

⁴⁵⁹ *Idem*, pp.: 30 – 32



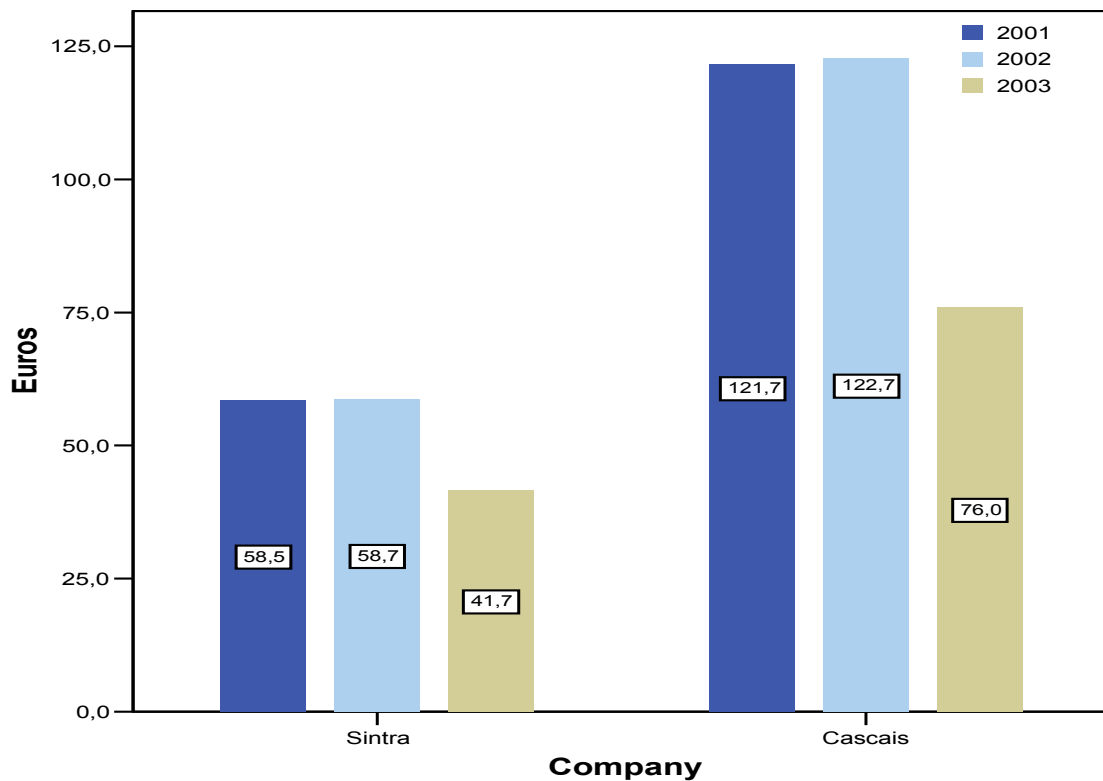
1. Redução das perdas e fugas de água em 5% – que vai combinar com uma diminuição dos custos operacionais totais;
2. Promoção de uma maior aproximação ao cliente, através da melhoria dos serviços prestados;
3. Observância do plano de investimentos assumido aquando da assinatura do contrato de concessão;
4. Contínua melhoria de eficiência e eficácia no que concerne à gestão de recursos humanos – não só, mas primordialmente;
5. Aproveitamento das circunstâncias contratuais da Concessão, designadamente na reestruturação do tarifário existente;
6. Admissão de um método de remuneração variável apoiado numa avaliação de desempenho personalizada ligado ao plano de acção.

Apresentados que estão os dois casos em estudo – exploratório, refira-se novamente – iremos seguidamente discutir a sua eficiência relativa, com base nas teorias que analisámos, socorrendo-nos do *Single Price Model*.

3. Resultados



Gráfico n. ° 22, Total de Investimento por Cliente, em Euros



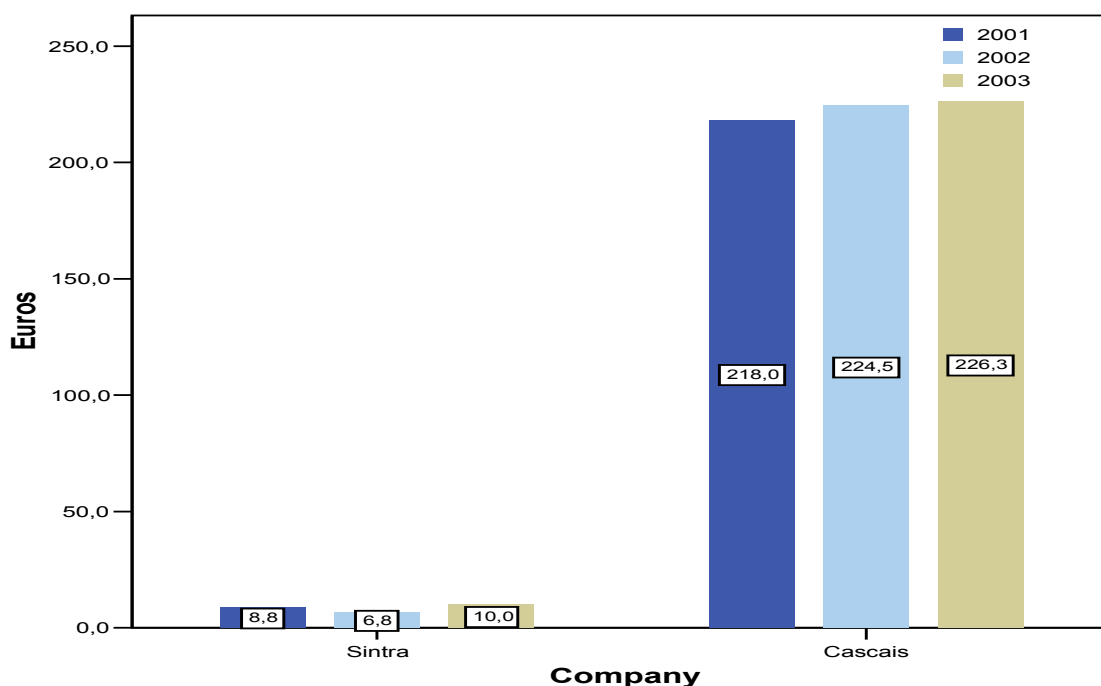
No Gráfico n. ° 22, Total de Investimento por Cliente, em Euros, observamos que o total de investimento por cliente dos SMAS – Sintra foi o mesmo nos anos de 2001 e 2002. Contudo, no ano de 2003 esse investimento teve um decréscimo. As Águas de Cascais, S.A., enveredou por um acréscimo do investimento de 2001 para 2002, mas no período de 2002 a 2003 diminui consideravelmente. Existe uma diferença nos valores totais investidos por estas organizações: SMAS – Sintra – com um máximo de 58.7€ por cliente em 2002 e um mínimo de 41.7€ por cliente em 2003; Águas – Cascais – com um máximo de 122.7€ por cliente em 2002 e um mínimo de 76€ por cliente em 2003.

No Gráfico n. ° 23, Custos Operacionais por Cliente, em Euros, identificamos uma variação significativa entre as organizações. Os custos operacionais por cliente são menores nos SMAS – Sintra quando comparados com as Águas – Cascais. Contudo, o ano de 2003 – o último ano em análise – foi o mais dispendioso nos SMAS – Sintra,



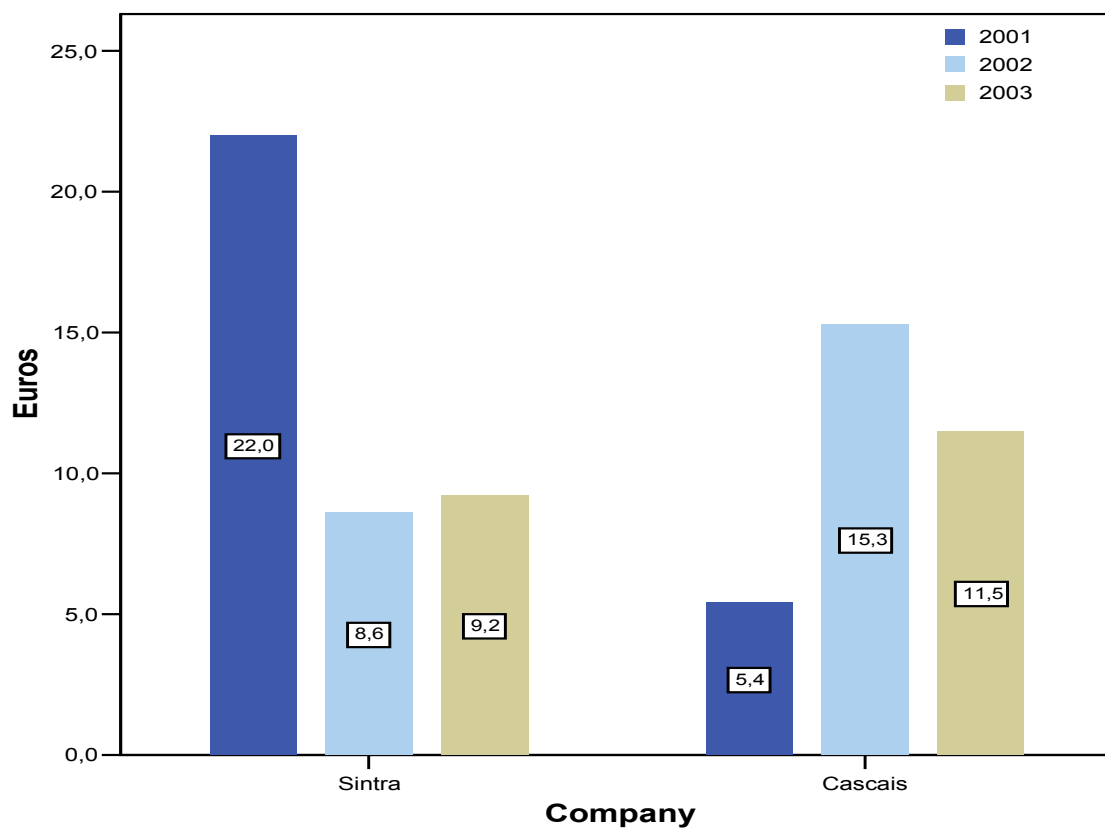
com um custo de 10€ por cliente. O mesmo aconteceu nas Águas – Cascais, mas existe uma enorme diferença nos custos operacionais por cliente (216.3€) comparativamente aos SMAS – Sintra.

Gráfico n.º 23, Custos Operacionais por Cliente, em Euros



No que concerne aos custos não operacionais por cliente, ambas as organizações apresentam acções semelhantes, isto é, variação – diminuição e aumento – no período em análise. Os SMAS – Sintra apresentam um total de custos não operacionais no valor de 22€ por cliente em 2001, diminuíram para 8.6€ em 2002 e subiram em 2003 para 9.2€ – embora o resultado do último ano tenha sido superior ao anterior, foi claramente superior ao de 2001. Contrariamente a esta, surge as Águas – Cascais, com o seu menor resultado no primeiro ano (2001) com 5.4€ por cliente, um resultado máximo no ano de 2002 com 15.3€ por cliente e o último ano de 2003 com 11.5€.

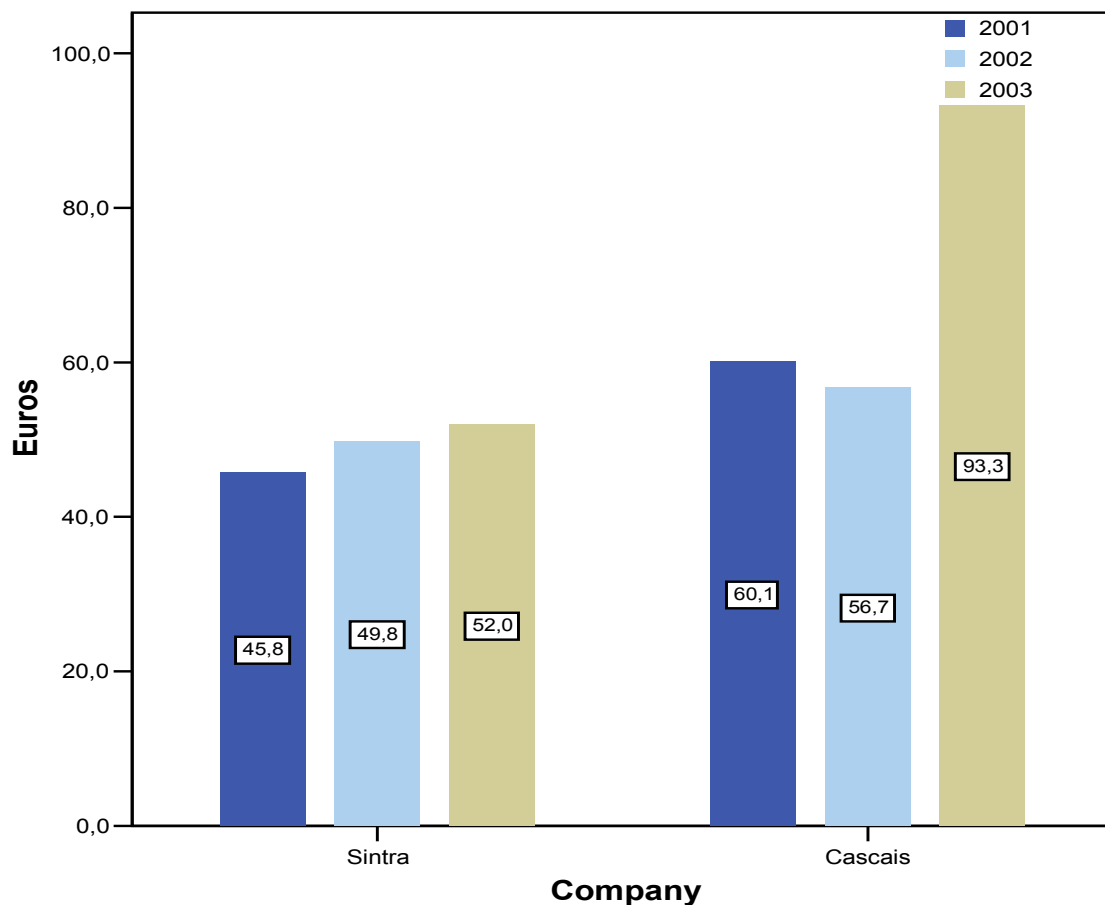
Gráfico n.º 24, Custos Não Operacionais por Cliente, em Euros



Recursos Humanos

Os custos totais com colaboradores por cliente tem vindo a crescer nos SMAS – Sintra, de 45.8€ em 2001 para 49.8€ em 2002 e cresceram novamente para 52€ em 2003. Nas Águas – Cascais testemunhamos que os custos por cliente no ano de 2001 foram de 60.1€. Nos subsequentes períodos os custos diminuíram para 56.7€ no ano de 2002 e cresceram para 93.3€ em 2003. Em ambos os casos os custos totais com colaboradores por cliente aumentaram, exceptuando o ano de 2002 nas Águas – Cascais.

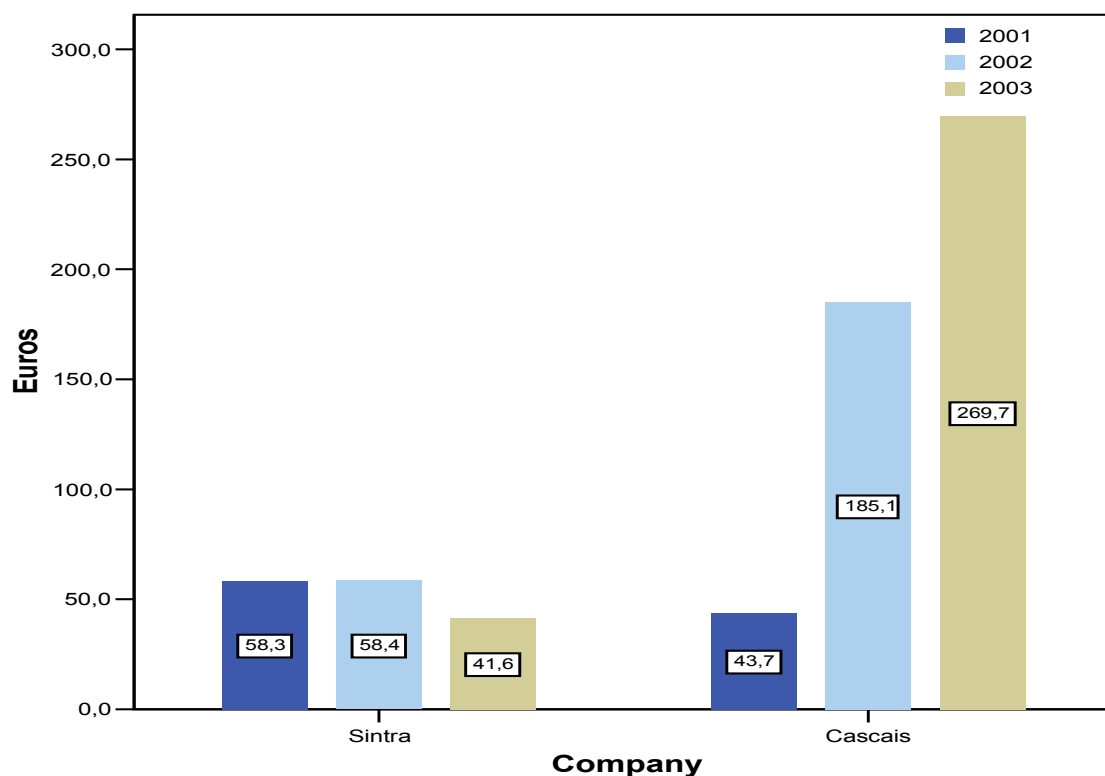
Gráfico n.º 25, Custos Totais com Colaboradores por Cliente, em Euros



Recursos Materiais

Se nas Águas – Cascais o total de investimento por cliente foi superior ao efectuado pelos SMAS – Sintra, o mesmo se sucede com os recursos por cliente. No início da sua actividade, 2001, as Águas – Cascais tinham um valor de 43.7€ por cliente em recursos materiais, tendo passado para 185.1€ em 2002, aumentando novamente no ano de 2003 para 269.7€. Por outro lado, os SMAS – Sintra mantiveram os valores em 2001 – 2002 e diminuíram em 2003 para 41.6€.

Gráfico n.º 26, Recursos Materiais por Cliente, em Euro



Como havíamos escrito no capítulo dedicado à metodologia, a utilização do *Single Price Model* apresenta algumas restrições na sua utilização para medição dos índices de eficiência global. Contudo, é-nos possível o arranjo de um índice de eficiência relativo e analisar a sua evolução temporal. Tendo em consideração a informação existente, parece-nos pacífico optar pelo índice de rentabilidade das organizações – volume de negócios – e compará-lo aos resultados líquidos.

Assim temos que, para o período em análise, 2001 – 2003, constatamos nas duas organizações um aumento do volume de negócios – *vide* Quadro n.º 10, Valor do Volume de Negócios, em Euros.

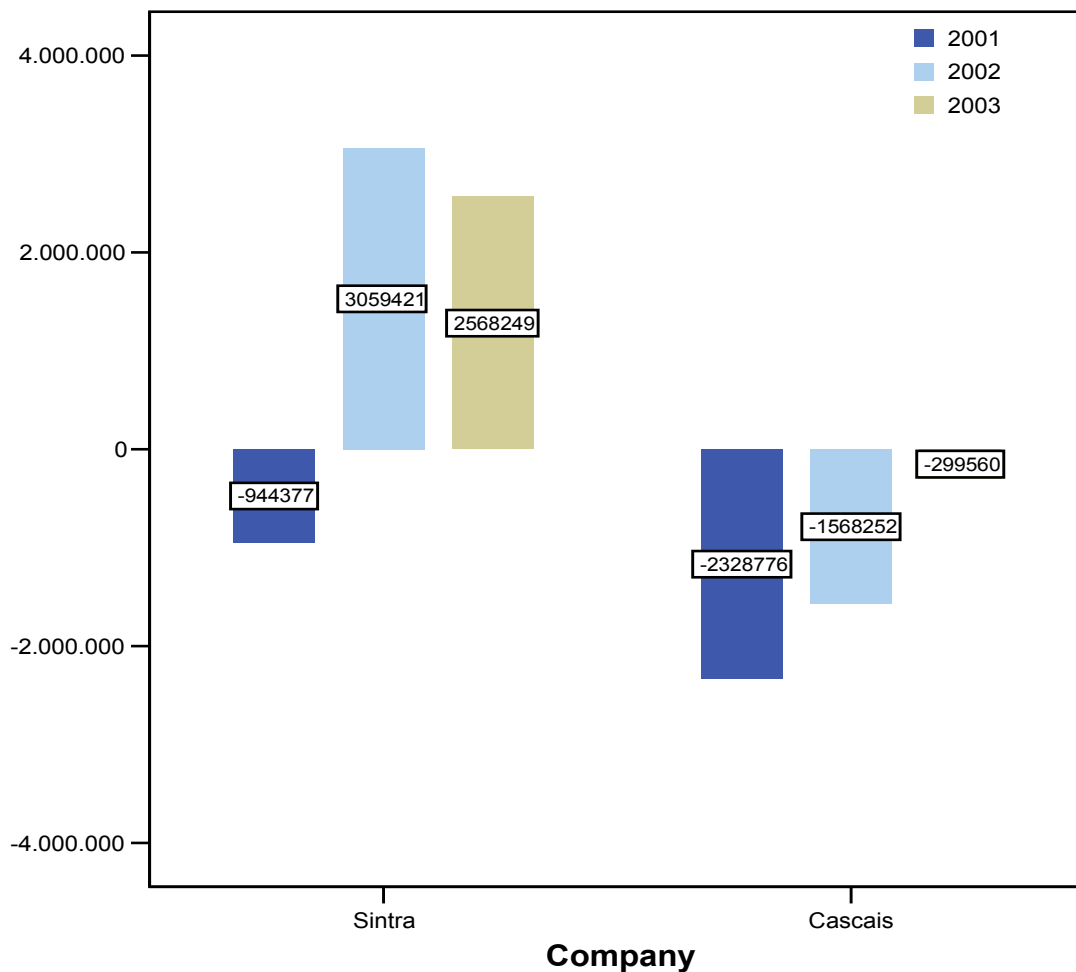
Quadro n.º10, Valor total do Volume de Negócios, em Euros

Volume negócios	2001	2002	2003
Organização			
SMAS-Sintra	42.464.803 €	42.740.262 €	43.907.367 €
Águas de Cascais S.A.	24.725.431 €	26.464.048 €	29.332.119 €



A outra dimensão adoptada diz respeito aos resultados líquidos. Através da análise do Quadro n.º 11, Resultado Líquido do Exercício, em Euros, averiguamos que os SMAS – Sintra apresentam um resultado negativo no ano de 2001, mas nos anos de 2002 e 2003 os resultados foram positivos, embora tenha havido um decréscimo de 2002 para 2003 – *vide* Gráfico n.º 27, Evolução do Resultado Líquido. As Águas – Cascais têm, por sua vez, resultados negativos nos três anos em exame – *vide* Quadro n.º 12, Resultado Líquido do Exercício, em Euros. Contudo é importante realçar que as Águas – Cascais têm vindo a melhorar, num processo sempre em crescendo, os resultados económicos da sua acção – *vide* Gráfico n.º 27, Evolução do Resultado Líquido. Não nos podemos esquecer aqui dos avultados investimentos que a organização está obrigada a cumprir aquando da contratualização com os SMAS – Cascais.

Gráfico n.º 27 – Evolução do Resultado Líquido





Quadro n.º 11, Resultado Líquido do Exercício, em Euros

Resultado Líquido Exercício Organização	2001	2002	2003
SMAS-Sintra	- 944.377 €	3.059.421 €	2.568.249 €
Águas de Cascais S.A.	- 2.328.776 €	- 1.568.252 €	- 299.560 €

De seguida iremos fazer uso do *Single Price Model* para medição dos índices de eficiência relativa, dividindo o *output* – Y_h – pelo *input* – X_h :

Quadro n.º 12, Índice de Eficiência Relativa

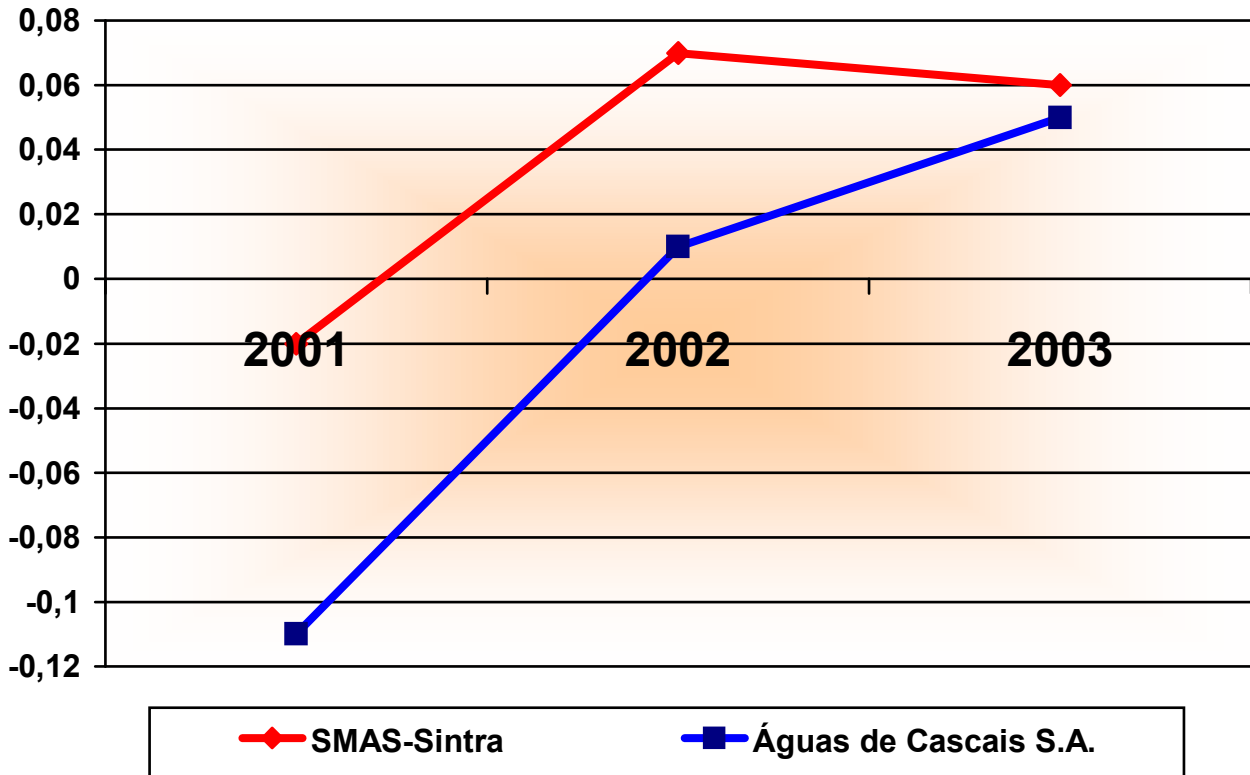
Índice Eficiência Relativa Organização	2001	2002	2003
SMAS-Sintra	- 0,02	0,07	0,06
Águas de Cascais S.A.	- 0,09	- 0,06	- 0,01

Resulta da aplicação do índice de eficiência relativa: $K = Y_k/X_k$

Socorrendo-nos do Quadro n.º 12, Índice de Eficiência Relativa, podemos constatar que os SMAS – Sintra apresentaram em 2001 um resultado negativo (-0,02) e em 2002 um resultado positivo (0,07). Houve uma evolução positiva do saldo das suas contas. Saldo positivo que se manteve no ano de 2003 (0,06) embora tenha sido ligeiramente inferior ao anterior. As Águas – Cascais, e socorrendo-nos novamente do Quadro n.º 12, apresentaram no período em análise resultados negativos. Acresce-se o facto de que esta organização tem vindo a melhorar significativamente os seus saldos. Através do Gráfico n.º 28, Evolução do Índice de Eficiência Relativa verificamos que os SMAS – Sintra são mais eficientes do que as Águas – Cascais, embora se verifique uma diminuição da área de eficiência relativa. Uma possível explicação para este facto poder-se-á encontrar no início da actividade das Águas – Cascais, que pode no futuro, mantendo esta tendência, atingir um nível superior de eficiência em relação ao SMAS – Sintra. Não nos esqueçamos que as Águas de Cascais, SA, está obrigada a fazer avultados investimentos nos cinco anos iniciais, previstos no contrato de concessão.



Gráfico n.º 28, Evolução do Índice de Eficiência Relativa



Atente-se que, e como anteriormente disseramos, estes resultados não medem de modo algum os índices de eficiência global.

Passemos seguidamente à discussão destes resultados.



“Do your practice and all is coming”.

Sri K.Pattabhi Jois



VI. Discussão dos Resultados

A economia tem como objectivo a melhor afectação dos recursos que são escassos. A economia pública visa colmatar as necessidades colectivas através da melhor afectação desses mesmos recursos. O Estado intervém na economia com os objectivos, teóricos, de atingir a eficiência e a equidade.

A eficiência é alcançada quando a economia se encontra na curva de possibilidades de utilidade. Segundo a *Lei de Pareto*, não é possível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem diminuir o bem-estar de outro, quando a economia se encontra numa situação de plena utilização dos recursos disponíveis.

Quanto maior for a eficiência produtiva, mais rendimentos são passíveis de distribuição pelos agentes económicos. A distribuição dos rendimentos que provêm da actividade de produção está adentro da esfera da equidade. A equidade é de grande importância, porque se associa ao equilíbrio social que se pretende em cada comunidade. A escolha do nível de equidade, que se tentará implementar em cada sociedade, depende grandemente dos factores político-ideológicos do(s) partido(s) que se encontra(m) no poder.

A equidade apresenta-se-nos como de difícil análise porque depende, grandemente, de factores que lhe são intrínsecos e extrínsecos. Por sua vez, temos que a eficiência é de difícil concretização porque existem factores que condicionam este objectivo, como vimos a montante: a existência de bens públicos; a ocorrência de externalidades – que se dá quando um agente económico, fora do mercado de transacções, inflige um custo e/ou benefício a outro e imperfeições de mercado, como o monopólio, oligopólio, entre outros. Um único, ou poucos, agente(s) consegue(m) influenciar o preço de venda de um bem, através da posição dominante que ocupa(m) no mercado.

O serviço público, na sua concepção económica – nosso objecto de estudo – identifica-se nos objectivos teóricos da intervenção do Estado na economia porque o poder político tem meios para os almejar. Mas a produção de bens e ou prestação de serviços pela Administração Pública tem sido criticada pela Escola Managerial e suas correntes. A Escola Managerial tem sido grandemente influenciada pelo Novo Institucionalismo Económico. Esta abordagem irrompe na sequência da indagação que



Coase cumpriu, tentando entender o motivo pelo qual as organizações existem, tendo concluído que existem custos associados à utilização do mecanismo de mercado. Era pois necessário encetar a compreensão dos preços dos bens e/ou serviços trocados no mercado. A troca desses bens e/ou serviços cumpria uma sequência de procedimentos a serem efectuados, tais como: as negociações a serem encetadas, a contratualização dos acordos por regulação jurídico-legal, que envolve o controlo do que havia sido acordado entre as partes; a resolução de disputas, entre outros. Esta sequência provoca elevados custos às organizações, daí que Coase tenha notado que um mecanismo alternativo ao uso dos mercados era passível de ser praticado. O mecanismo alternativo baseava-se nas decisões administrativas em que a organização decidia internamente a melhor alocação dos seus recursos – a designada integração vertical. Em sequência desta decisão, a organização irá adoptar um método alternativo de execução que não o uso do sistema de mercado. Para os seguidores da Escola Managerial, a adopção da integração vertical – produção interna de bens e/ou serviços – pela Administração Pública não é uma boa solução, porquanto tudo o que envolva a produção pública é mais dispendioso e ineficiente do que a produção privada – tida como burocrática. Assim, o mecanismo de privatização é a solução para a entrega de serviços públicos às populações.

Nesta sequência propusemo-nos estudar a privatização como um recurso adequado para o Estado cumprir a sua missão de uma forma eficiente através de uma análise comparativa entre uma situação de internalização e outra de privatização pelo mecanismo de concessão.

Para respondermos a esta questão apresentamos os resultados do estudo de dois casos através da aplicação, com algumas modificações, do *Single Price Model*. O primeiro dos estudos de caso é uma organização pública, Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra, cuja missão é o fornecimento de água potável aos seus municípios. O segundo dos estudos de casos é uma organização privada, Águas de Cascais S.A., concessionária do fornecimento de água potável aos municípios cascalenses. Da comparação dos dois casos podemos concluir que a organização pública, Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra, é mais eficiente do que a organização privada, as Águas de Cascais, S.A., embora se verifique uma diminuição da área de eficiência relativa. Uma possível explicação para este facto poder-se-á encontrar no início da actividade das Águas de Cascais, S.A., que pode no



futuro, mantendo esta tendência, atingir um nível superior de eficiência em relação aos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra.

Se seguirmos à letra a interpretação destes resultados, concluímos que os mesmos provam que – e contrariamente ao que os autores da Escola Managerial defendem – as organizações públicas podem ser tão ou mais eficientes do que as privadas. Mas, de modo algum podemos ignorar que um dos pressupostos utilizado através do uso do mecanismo de concessão foi o *competitive tendering*. Para esse efeito – e retomando o nosso estudo exploratório – a Câmara Municipal de Cascais enumerou vários critérios para selecção da melhor proposta. Assim, no programa do concurso as propostas ficaram sujeitas aos critérios da tarifa média, dos níveis de qualidade e segurança da solução proposta, de solidez da estrutura financeira e contratual e grau de compromisso, de retribuição da concedente, do “pacote social” em benefício do pessoal e das actividades de interesse público nacional e/ou local. A tarifa média foi o critério com maior ponderação de todas as apresentadas, 70%. O critério da tarifa média é calculado pelo quociente entre o conjunto das receitas resultantes das tarifas⁴⁶⁰ e os consumos facturados no mesmo período de tempo – voltamos a referir que é uma medida para utilização do mecanismo de preço. E é defendida, a utilização do mecanismo de preço, pela abordagem teórica do Novo Institucionalismo Económico. O mecanismo de preço suporta-se então no método quantitativo de análise. Como o mais importante – o mecanismo de preço – decidimos fazer uso do *Single Price Model* – cuja funcionalidade se firma na medição da afectação de recursos – para o nosso estudo. Sendo a tarifa média o cálculo do quociente entre o conjunto das receitas resultantes das tarifas e os consumos facturados no mesmo período de tempo, decidimo-nos pela escolha de um arranjo do índice de eficiência relativo, através da consideração da informação existente, optando pelo índice de rentabilidade das organizações – volume de negócio – e comparar os resultados líquidos.

Podemos concluir que a aplicação e utilização em exclusivo de modelos matemáticos – como o *Single Price Model* – para avaliação da eficiência nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, pode manifestar-se – como é o caso – com tendências redutoras, essencialmente por não poderem na sua criação elencar parâmetros que são do foro da decisão política – no presente caso, da decisão política autárquica. Em primeiro lugar porque, quando nos socorremos de modelos matemáticos,

⁴⁶⁰ As tarifas foram propostas nos cadernos de encargos pelos concorrentes á concessão.



estes não consideram a especificidade das organizações em estudo (se são públicas ou privadas). Em segundo lugar, quando utilizamos um modelo matemático para medir os índices de eficiência de uma organização privada⁴⁶¹ questionamo-nos *a priori* sobre quais serão os resultados económicos – financeiros nos primeiros anos de actividade (negativos, certamente). Mas como é da natureza humana, ninguém aposta num negócio que envolve tamanho investimento se não estiver convicto de que mais tarde será ressarcido dos seus esforços⁴⁶². Em terceiro lugar, a utilização de modelos matemáticos para medir e comparar a eficiência entre organizações públicas *versus* organizações privadas, está fortalecida pelo carácter marcadamente político. Com isto, temos que os quadrantes políticos que são contra a privatização da actividade de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, socorrer-se-iam dos resultados deste nosso estudo, por exemplo, para contestar o uso do mecanismo de privatização. Do outro lado, teríamos os quadrantes políticos que defendem o uso do mecanismo de privatização na Indústria Ambiental. Estes iriam certamente contestar os resultados do nosso estudo, por exemplo, defendendo que nos primeiros anos de actividade as Águas de Cascais, SA, teriam necessariamente resultados financeiros inferiores aos da organização pública, merçê dos investimentos que estavam obrigados a efectuar e que afectam grandemente o balanço orçamental.

Por tudo o que foi escrito, quando se aplicarem, utilizarem, modelos matemáticos – como o *Single Price Model* ou o *Data Envelopment Analysis* – para avaliação da eficiência nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, dever-se-á complementar a análise através da utilização de parâmetros qualitativos. De entre os parâmetros qualitativos podemos enumerar alguns, tais como a qualidade do bem (no nosso caso seria a qualidade da água) ou a qualidade do serviço (no nosso caso seria o tempo de atendimento das chamadas telefónicas dos consumidores, o número de horas na interrupção de água, por exemplos).

Podemos, agora, concluir que a aplicação e utilização em exclusivo de modelos matemáticos – como o *Single Price Model* – para avaliação da eficiência nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, é redutora, daí que seja necessário complementar esta avaliação com a utilização de parâmetros qualitativos.

⁴⁶¹ Consideremos aqui as Águas de Cascais, SA, que está obrigada a efectuar avultados investimentos nos primeiros anos do contrato assinado com a Câmara Municipal de Cascais

⁴⁶² Reportando ao nosso estudo, se a actividade de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, não fosse lucrativa as grandes organizações transnacionais jamais teriam subsistido económico-financeiramente



Mas a consideração do conceito de eficiência não é, ou não deverá ser, a dimensão fundamental quando o Estado decide fazer uso do mecanismo de privatização. A problemática dos modos de prestação do serviço público é, na actualidade, muito debatida. Exige-se cada vez mais a modernização da Administração Pública através do aumento da eficiência, eficácia, qualidade dos serviços e recursos humanos, segundo Bernardo⁴⁶³ – vide Gráfico n.º 29, Componentes do Processo de Modernização Global da Administração Pública.

Esta modernização administrativa passará, igualmente, pela adopção de mecanismos capazes de cumprir as mudanças preconizadas pela conjuntura económico-financeira, política e social actuais.

Há que procurar, insistentemente, novas soluções na prestação desses serviços, que são públicos. Para Bilhim⁴⁶⁴, caberá ao Governo a procura de mecanismos capazes de suprir as necessidades colectivas individualmente sentidas, apoiando-se este na concertação entre os agentes públicos, privados e voluntários ou não lucrativos (o chamado terceiro sector). “O Governo perde o papel de controlador e ganha o de elaborador de agenda, reunindo à volta da mesma mesa os jogadores apropriados e os parceiros certos, facilitando, negociando, medindo soluções para os problemas públicos”⁴⁶⁵.

Mas a mudança apresenta certas limitações. Para Prager⁴⁶⁶, as conclusões que se retiram da análise das informações disponíveis são claras: a produção dos agentes públicos é ineficiente, ou seja, não há um aproveitamento óptimo dos recursos, o que requer um maior dispêndio monetário. Acrescenta que, das reformas possíveis que são a mudança das estruturas organizacionais, ou a utilização do mecanismo de privatização, a segunda é considerada, politicamente, mais correcta. Mas “contudo é incorrecto comparar meramente os custos da produção pública *versus* privada”⁴⁶⁷.

⁴⁶³ BERNARDO, António, “*Lean Administration – Modernização da Administração Pública*” in AAVV, *Gestão por Objectivos na Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998, pág. 102

⁴⁶⁴ Vide BILHIM, João Abreu de Faria, *Oração de Sapientia* de Abertura do Ano Lectivo do ISCSP-UTL, 2003, pág. 22

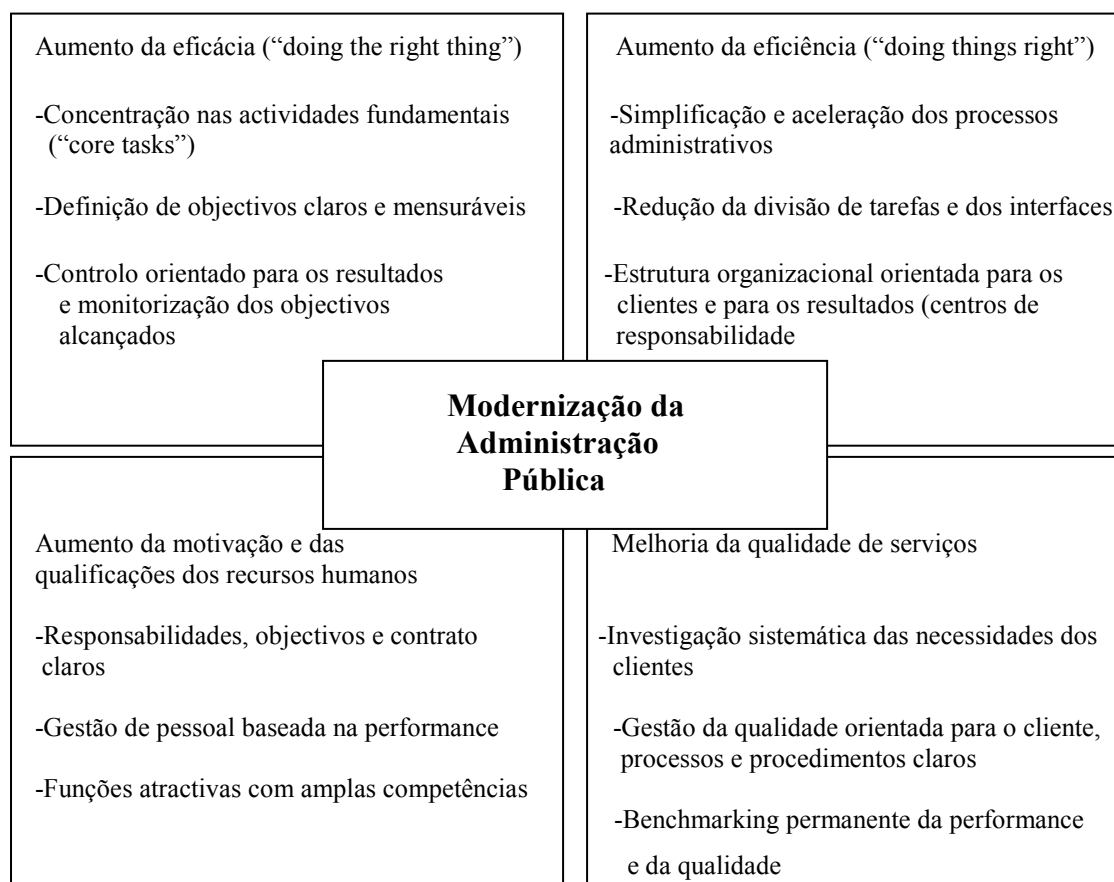
⁴⁶⁵ BILHIM, João Abreu de Faria, ob. cit., pág. 22

⁴⁶⁶ Vide PRAGER, Jonas, ob. cit., pág. 621

⁴⁶⁷ *Idem*



Gráfico n.º 29, Componentes do Processo de Modernização Global da Administração Pública



Fonte: BERNARDO; António, “Lean Administration – Modernização da Administração Pública” in AAVV, Gestão por Objectivos na Administração Pública, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998, pág. 102

Discordamos de Prager porque qualquer das duas soluções que apresenta para a prestação de bens e/ou serviços obriga (sempre) a uma mudança estrutural da Administração Pública. Concordamos, isso sim, que não se pode comparar a produção dos dois sectores, público e privado, com base unicamente nos custos de produção.

Atento a este facto está Coase: critica aqueles que comparam a produtividade das organizações como pública *versus* privada, que laboram em envolventes dissemelhantes porque “na maioria dos casos é uma má abordagem”⁴⁶⁸. A confrontação mecânica entre a organização A (cuja actividade é regulada) e a organização B (que labora numa situação de não regulação) não é apropriada porque não se consideram os

⁴⁶⁸ COASE, Ronald; WILLIAMS, Ernest, “Discussion on the Papers and Proceedings of the Seventy-sixth Annual Meeting of The American Economic Association” in The American Economic Review, Vol. 54, n.º 3, May 1964, pág. 194



efeitos que a regulação (que não é a mesma para as duas) tem na produtividade daquelas – “o que é necessário é um acto de reconstrução imaginativo”⁴⁶⁹.

O mecanismo de privatização não é o ponto de partida para uma correcta abordagem do papel do Estado, na opinião de Osborne e Gaebler⁴⁷⁰. Para estes, poder-se-á transferir para o exterior os serviços que o Estado está “obrigado” a prestar, mas a actividade de governação nunca poderá ser exercida por outrém. Certos serviços, através do mecanismo de privatização, poderão ser contratados/concessionados a organizações privadas, mas não o processo de governação – tal é impensável.

Se por hipótese o Estado se libertasse do processo de governação, perder-se-ia o mecanismo capaz da tomada de decisões colectivas, de regulação dos mercados, ou a capacidade de coerção para a adopção de certos comportamentos entre os agentes económicos. A perda do significado de equidade e altruísmo seria irremediável porquanto o mercado rege-se pelo indicador lucro. Questionam os autores o que aconteceria se, por exemplo, o Estado se inibisse de melhorar as condições habitacionais dos mais desfavorecidos, incapazes de suportar economicamente as habitações construídas. Certamente que os valores morais iriam sucumbir perante a objectividade do lucro e os mais desfavorecidos viveriam em condições cada vez mais precárias.

Osborne e Gaebler⁴⁷¹ asseguram que os *mercados*, que procuram a maximização do lucro, têm um melhor desempenho em determinadas situações, e o acto de governar supera os *mercados* noutras actividades. “O sector público tende a ser melhor, por exemplo, na política de management, na regulação, no assegurar da equidade, prevenindo a discriminação ou exploração, assegurando continuidade e estabilidade de serviços e coesão social”⁴⁷².

Avery concorda por completo com Osborne e Gaebler. Avery⁴⁷³ mostra-se preocupado com a possível privatização dos laboratórios de saúde públicos norte americanos. Para o autor, o serviço de saúde pública preocupa-se com a administração do programa de saúde a toda a população, sendo contrário ao pressuposto das organizações privadas, que se preocupam apenas com o indivíduo, preterindo o todo. Mas a acção dos laboratórios públicos não se circunscreve à administração, pois

⁴⁶⁹ COASE, Ronald; WILLIAMS, Ernest, ob. cit. pág. 195

⁴⁷⁰ Vide OSBORNE, David, GAEBLER, Ted, ob. cit., pág. 45

⁴⁷¹ *Idem*, pág. 45

⁴⁷² *Ibidem*, pág. 45

⁴⁷³ Vide AVERY, George, “Outsourcing Public Health Laboratory Services: A Blueprint for Determining Whether Privatize and How” in *Public Administration Review*, Vol. 60, n.º 4, July/ August 2000, p.: 330-337



engloba, igualmente, a prevenção de doenças, o tratamento das mesmas e a educação das comunidades.

A saúde pública centra-se nas actividades de detenção, prevenção, tratamento, controlo, intervenção e vigilância de doenças, domínios bem mais amplos que o simples diagnóstico e tratamento individual realizado pelos agentes privados.

Avery realça as diferenças entre os dois agentes, porquanto a função mais importante dos laboratórios de saúde pública se centra no conhecimento da origem da doença, ao contrário dos privados, que apenas a querem tratar. A pró actividade dos serviços de saúde públicos irá eliminar a propagação da doença – logo, evita-se o tratamento individual realizado pelos privados. É esta a principal diferença entre os dois tipos de agentes na saúde: os privados limitam-se ao controlo e tratamento de doenças no indivíduo; ao invés, os públicos fazem-no a toda a população. “O melhor valor não é muitas vezes o mais barato em termos de dólares”⁴⁷⁴. Keane, que partilha o desassossego de Avery, constata que “surpreendentemente (...) muitos departamentos de saúde locais privatizaram serviços como aqueles que envolvem doenças contagiosas (27%) e saúde ambiental (24%), serviços que claramente se qualificam como bens públicos”⁴⁷⁵.

Outra questão se levanta: é o critério económico a dimensão fundamental a ser ponderada quando o Estado tem de decidir sobre o uso, ou não, do mecanismo de privatização na prestação de determinados serviços públicos? Para Simões, observar-se-á, tendo por suporte as avaliações feitas aquando da passagem da gestão pública dos hospitais, para privada, o seguinte: “Desta última – actividade privada dos hospitais, os estudos empíricos realizados apontam para melhorias significativas na eficiência e na satisfação dos profissionais envolvidos e para perdas, com algum significado, na equidade do sistema, mesmo quando devidamente monitorizado”⁴⁷⁶.

Para Stiglitz, o *Trade-Off* entre equidade e eficiência é de difícil acordo entre os vários agentes. O autor socorre-se do seguinte exemplo⁴⁷⁷: existem dois indivíduos, o António e o Tiago. O António é detentor de quinze laranjas e o Tiago de cinco. Esta distribuição das laranjas não se afigura equitativa. Suponhamos que se está a

⁴⁷⁴ AVERY, George, ob. cit., pág. 331

⁴⁷⁵ KEANE, Christopher, “*Services Privatized in Local Health Departments: A National Survey of Practices and Perspectives*” in American journal of Public Health, Vol. 92, n.º 8, Aug 2002, pág. 1252

⁴⁷⁶ SIMÕES, Jorge Almeida, “*Administração Pública na Saúde e a Fuga para o Direito Privado*” in AAVV, Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 2001, pág. 60

⁴⁷⁷ Vide STIGLITZ, Joseph, ob. cit., pág. 91

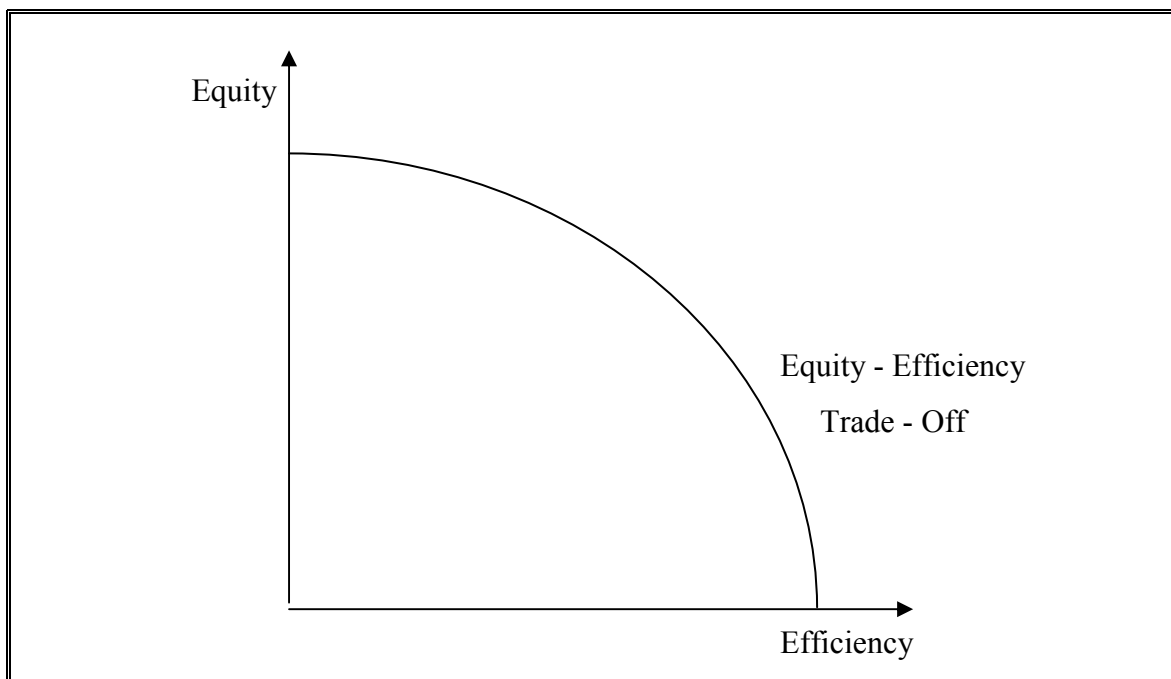


desempenhar o papel de *Governo*. Iremos, na nossa acção de governadores, proceder a uma transferência de laranjas no sentido António – Tiago. O resultado final será: o António é agora detentor de dez laranjas e o Tiago de oito laranjas. Atenção: no processo de permuta efectuado duas laranjas foram perdidas, mas grande parte da desigualdade que existia foi eliminada.

Para Stiglitz, para aumentar a equidade, temos que abdicar de alguma eficiência.

Savas⁴⁷⁸ refere que liberdade, justiça e eficiência são fundamentais numa sociedade. Entram estes conceitos diversas vezes em confronto, logo é imperiosa a existência de um compromisso entre estes.⁴⁷⁹

Gráfico n.º 30, Equity - Efficiency Trade-Off



Fonte: STIGLITZ, Joseph, *Economy of the Public Sector – 2nd Edition*. New York: WW Norton & Company, Inc., 1998, pág. 91

Seguindo por vereda, Gore⁴⁸⁰ preconiza a necessidade de mudanças, mas sempre com o sentido claro do que pode, ou não, ser contratado externamente. Dá-nos o exemplo do ministério de defesa seu (Estados Unidos da América). Este ministério padece do mesmo mal que muitos outros, ou seja, do agravamento das condições

⁴⁷⁸ SAVAS, Emanuel Steve, ob. cit., pág. 4

⁴⁷⁹ *Idem*, pág. 4

⁴⁸⁰ *Vide* GORE, Albert, ob. cit., pág. 146



económico – financeiras, motivado pela redução de verbas que inviabilizam o seu normal funcionamento. Para conter tais despesas, defende o autor que se deve recorrer aos serviços privados, atentando aos indicadores de desempenho, economicidade e rapidez de execução. Estas actividades classificam-se como não essenciais na *arte da guerra*, como o processamento de dados, facturação, folha de pagamentos, entre outras. Todas as actividades classificadas como essenciais não podem ser transferidas, como por exemplo o comando, a deslocação e a rotação das tropas.

Em suma, poder-se-á referir que a utilização do mecanismo de privatização é uma das possíveis respostas para que se aumente a eficiência, eficácia e produtividade na Administração Pública. Este mecanismo é defendido por vários analistas como capaz de alterar a presente fase de governação, a da prestação de bens e/ou serviços, que se caracteriza pela ineficiência burocrática.

A problemática surge com a hipótese de todos os bens e serviços que o Estado presta serem produzidos por organizações privadas. Se uns defendem que tudo deve ser privatizado, outros são da opinião de que apenas alguns serviços são passíveis de transferência. Os conceitos de equidade e igualdade são utilizados como argumento da não privatização de todos os bens e/ou serviços. O Estado constitui-se como a única via de satisfação das necessidades da população. As privatizações levarão a um aumento da desigualdade social.

Quanto ao futuro, “tudo parece indicar que a recusa da generalização das concepções do ‘Estado mínimo’, no domínio das prestações de serviço público não parece ter sentido. Embora, também não faça sentido o entrincheiramento dos modelos clássicos de reserva em benefício de serviços administrativos ou de empresas públicas ou de capitais a cem por cento públicos”⁴⁸¹.

⁴⁸¹ BILHIM, João Abreu de Faria – A, ob. cit., pág. 174



VII. Considerações Finais

O Estado é o garante dos interesses colectivos de todas as sociedades. A Administração Pública é um instrumento da acção do Estado, que lhe transmite as linhas orientadoras de execução.

O Estado intervém na economia com os pressupostos teóricos de promoção da eficiência e equidade. A eficiência é influenciada pela existência de bens públicos puros, externalidades e imperfeições de mercado. A equidade é perfilhada pelo partido político que se encontra no Governo. O objectivo último é o alcançar destas metas.

O serviço público surge como sequência lógica da intervenção do Estado na economia e o seu objectivo económico centra-se na distribuição equitativa da riqueza que cada país produz. Sem esta premissa, a da produção e/ou prestação pelo Estado de certos bens e/ou serviços, muitos indivíduos não poderiam satisfazer as suas necessidades, muitas delas primárias, porquanto existiriam sectores sub – dimensionados, em que a regra do acesso mediante o pagamento de determinada quantia impossibilitaria, a muitos, o acesso aos mesmos.

A conjuntura económica-financeira, social e política mundial está a influenciar o modo de produção e/ou prestação destes bens e/ou serviços por parte dos Estados – é o impacto do fenómeno da globalização nas Administrações Públicas, porquanto exige novas medidas na produção e/ou prestação de bens e/ou serviços públicos. De capital importância para esta necessidade é a Teoria dos Custos de Transacção, promovida pela abordagem do Novo Institucionalismo Económico. Esta abordagem – e teoria proposta – considera o impacto que todas as instituições têm no sistema económico. Depois de conhecedores desse impacto, os responsáveis das organizações poderão decidir qual o mecanismo de execução adequado para a prossecução da sua missão. A decisão centra-se 1) na escolha do mecanismo de mercado, constituído pelos elementos dos factores de produção, ou 2) na escolha pela produção interna, que se preocupa com a reprodução das condições de mercado adentro da organização, socorrendo-se dos pressupostos teóricos de que uma maior produção é possível através da redução de custos. A organização surge, então, como depositária de uma importante representação no sistema económico, porque a principal razão para a existência das organizações surge do facto de haver um custo associado à utilização do mecanismo de mercado. Uma vez tomada a decisão de qual o melhor mecanismo a adoptar, os decisores irão perfilhar quais os



limites da firma – entender-se-á aqui o tamanho e desenho organizacionais – ou seja, se os custos de organização interna forem inferiores aos de mercado adoptar-se-á esta solução, caso os custos de organização interna excedam os de mercado, adoptar-se-á este último desfecho – mas é um processo revogável. Exige-se assim, e cada vez mais, um Estado dinâmico, mais regulador da economia que produtor e essa tem sido a posição, iconoclasta, da *Escola Managerial*, principalmente de uma das suas correntes – a do *New Public Management*. A utilização do mecanismo de privatização é requerida por muitos, tida como fundamental principalmente através do *contracting-out* e da concessão. A utilização destes mecanismos tem com objectivos diminuir a acção do Estado na economia, considerada como burocrática e ineficiente, porquanto a gestão privada é superiora à pública.

Nesta base – e da comparação dos dois estudos de casos, tomadas as devidas salvaguardas enunciadas para a metodologia da construção do *Single Price Model* e atento o período de observação, claramente que poderá não antecipar o resultado inerente aos 25 anos do período contratado de concessão – poderemos apontar de que Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra se manifesta com um nível de eficiência mais apurado, de acordo com os parâmetros em análise, do que as Águas de Cascais, S.A., Mas a aplicação e utilização em exclusivo de modelos matemáticos – como o *Single Price Model* – para avaliação da eficiência nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, pode manifestar-se – como é o caso – com tendência redutoras, essencialmente por não poderem na sua criação elencar parâmetros que são do foro da decisão política – no presente caso, da decisão política autárquica.

Em conclusão, o Estado está obrigado a modernizar as suas estruturas, a melhorar o seu desempenho, a diminuir os custos da sua acção, a aumentar a qualidade de vida dos cidadãos através dos bens e/ou serviços que presta. Mas, e em nossa opinião, avaliar o serviço público prestado pelo Estado com suporte único em análises economicistas, não se afigura correcto. O Estado pode transferir a terceiros a produção de muitos bens e/ou serviços, mas existem outros que não deve fazer por uma questão de equidade, inclusive moral – são as actividades indelegáveis. O acto de governar é fundamental, sendo o único modo de garantir a satisfação das necessidades colectivas através da regulação do mercado, que é a adopção de medidas coercivas para que determinado agente adopte a atitude correcta.



A eficiência é um objectivo muito importante a ser alcançado, contudo a equidade é um valor moral superior. A superioridade moral leva-nos a defender o primado do conceito de equidade sobre o de eficiência.

A privatização é um dos mecanismos passíveis de utilização mas não é, com toda a certeza, a resposta para todos os problemas da Administração Pública, principalmente quando concerne às desigualdades sociais.

Este trabalho é unicamente um ponto de partida na problemática da prestação do serviço público. De elevado interesse poder-se-ia, e dever-se-ia, realizar estudos que possibilitassem – através da utilização do *Single Price Model*, mas não em exclusivo – a medição dos índices de eficiência global numa comparação entre organizações públicas e privadas, inclusive entre organizações cuja missão é a distribuição de um bem essencial como a água às populações. A complementariedade da análise seria efectuada através da utilização de parâmetros qualitativos. De entre os parâmetros qualitativos podemos enumerar alguns, tais como a qualidade do bem (no nosso caso seria a qualidade da água) ou a qualidade do serviço (no nosso caso seria o tempo de atendimento das chamadas telefónicas dos consumidores, o número de horas na interrupção de água, por exemplos).



Referências Bibliográficas

AGUIAR, José, ““Outsourcing” – Um Instrumento de Planeamento e de Gestão” in AAVV. *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1995, pp.: 103 – 112

AMADO, Lélío, “Apoio à Tomada de Decisão num Sistema de Transportes” in *Investigação Operacional*, Vol. 10, n.º1, Junho 1990

ANDERSON, David; SWEENEY, Dennis; WILLIAMS, Thomas, *An Introduction to Management Science, Quantitative Approaches to Decision Making, 10th Edition*. USA: Thomson Learning – South Western, 2003

ANDRÉ, Manuel, “Intervenção Financeira do Estado: Reguladora ou Perturbadora?” in AAVV, *Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, Fórum 2002, Lisboa, 2002, pp.: 131 – 146

ARAÚJO, Joaquim Filipe, *Reform and Institutional Persistence in Portuguese Central Administration, Ph. D. Thesis*. Reino Unido: University of Exeter, 1999

ARAÚJO, Joaquim Filipe – A, “Contracting Out and the Challenges for Accountability” in *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 2, 2000, pp.: 9 – 13

ARAÚJO, Joaquim Filipe – B, “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa” in *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 1, 2000, pp.: 38 – 47

ARAÚJO, Joaquim Filipe – C, “Hierarquia e Mercado: A Experiência Recente da Administração Gestonária” in AAVV, *Moderna Gestão Pública: dos Meios aos Resultados*, Acta Geral do 2.º Encontro INA, Lisboa, Fundação Gulbenkian, 2000, pp.: 149 – 162

ATKINSON, Glen, “Views on Economic Order and Evolution” in *Journal of Economic Issues*, Vol. 29, n.º 4, Dec. 1995, pp.: 1231 – 1236

AVERY, George, “Outsourcing Public Health Laboratory Services: A Blueprint for Determining Whether Privatize and How” in *Public Administration Review*, Vol. 60, n.º 4, July/ August 2000, pp.: 330 – 337

BALLESTERO, Enrique, “Measuring Efficiency by a Single Price System” in *European Journal of Operation Research*, Vol. 115, 1999



BARATA, Óscar Soares, *Introdução às Ciências Sociais, Volume II – 4.ª Edição*. Venda Nova: Bertrand Editora, 1991

BARATA, Óscar Soares, *Introdução às Ciências Sociais, Volume I – 8.ª Edição*. Venda Nova: Bertrand Editora, 1994

BARATA, Óscar Soares – A, “*A Produtividade na Administração Pública*” in AAVV, *Gestão por Objectivos na Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998, pp.: 57 – 58

BARATA, Óscar Soares – B, “*Discurso do Presidente do Conselho Directivo do ISCSP – UTL*” in AAVV, *A Gestão da Produtividade na Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998, pp.: 9 – 16

BARATA, Óscar Soares, “*Discurso do Presidente do Conselho Directivo do ISCSP – UTL*” in AAVV, *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 2001, pp.: 9 – 16

BARATA, Óscar Soares, “*Fórum 2002 – Melhor Gestão para uma Melhor Administração*” in AAVV *Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, Fórum 2002, Lisboa, ISCSP, 2002, pp.: 7 – 12

BARBOSA, António, *Economia Pública*. Lisboa: McGraw-Hill, 1997

BELL, Judith, *Como Realizar um Projecto de Investigação*. Lisboa: Gradiva, 1997

BERNARDO, António, “*Lean Administration – Modernização da Administração Pública*” in AAVV, *Gestão por Objectivos na Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998

BESSA, Marques, “*A ideia do Homem nas Ciências Sociais*” in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Professor Moreira – II Vol.*, Lisboa, ISCSP, pp.: 589 – 600

BILHIM, João Abreu de Faria, “*Administração do Território e Regionalização*” in AAVV, *ISCSP – 90 Anos (1906-1996)*, Lisboa, ISCSP, 1996, pp.: 249 – 268

BILHIM, João Abreu de Faria, “*Problemas da Gestão por Objectivos na Administração Pública Portuguesa*” in AAVV, *Gestão por Objectivos na Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998, pp.: 27 – 46

BILHIM, João Abreu de Faria – A, “*Reduzir o Insustentável Peso do Estado para Aumentar a Leveza da Administração*” in *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n. ° 1, 2000, pp.: 18 – 37



BILHIM, João Abreu de Faria – B, “*Envolvente da Gestão Pública*” in *AAVV*, *Moderna Gestão Pública: dos Meios aos Resultados*, Acta Geral do 2.º Encontro INA, Lisboa, Fundação Gulbenkian, 2000, pp.: 117 – 124

BILHIM, João Abreu de Faria – C, *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta, 2000

BILHIM, João Abreu de Faria – A, *Questões Actuais de Gestão de Recursos Humanos*. Lisboa: ISCSP, 2002

BILHIM, João Abreu de Faria – B, *Políticas Públicas e a Qualidade de Serviço: Papel Central do Cidadão in AAVV*, *Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, Fórum 2002, Lisboa, ISCSP, 2002, pp.: 63 – 84

BILHIM, João Abreu de Faria, *Oração de Sapientia* de Abertura do Ano Lectivo do ISCSP-UTL, 2003

BILHIM, João Abreu de Faria – A, *Teoria Organizacional – 3.ª Edição*. Lisboa: ISCSP, 2004

BILHIM, João Abreu de Faria – B, “*Autoridades Reguladoras Independentes – Um Modelo de Evolução das Políticas Públicas*” in *Observatório – Reflexões sobre a Regulação do Sector da Comunicação em Portugal*, n.º 8, Janeiro 2004, pp.: 21 – 28

BOURN, John, “*Evaluating the Performance of Central Government*” in *Handbook of Public Services Management*, Oxford, Blackwell Publishers, 1992, pp.: 25 – 46

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo – Vol. II*. Coimbra: Coimbra Editora, 1965

CAMPOS, João Mota de, *Manual de Direito Comunitário – 2.ª Edição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001

CAMPOS, João Mota de; PEREIRA, Pinto, *Tratados Comunitários – 2.ª Edição*. Lisboa: Editora Rei dos Livros, 1999

CARLTON, Dennis; WILLIAMSON, Oliver, “*Vertical Integration and Market Foreclosure. Comments and Discussion*” in *Brookings Paper on Economic Activity, Microeconomics*, Vol. 1990, 1990, pp.: 277 – 286

CARVALHO, Elisabete Reis de, “*Dificuldades de Avaliação da Performance na Administração Pública*” in *AAVV*, *Gestão por Objectivos na Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998, pp.: 59 – 64



CARVALHO, Elisabete Reis de, *Reengenharia da Administração Pública: A Procura de novos Modelos de Gestão – Dissertação de Mestrado*. Lisboa, ISCSP, 2001

CHARNES, A.; COOPER, W.W.; RHODES, E., “*Measuring the Efficiency of Decision Making Units*” in *European Journal of Operational Research*, Vol. 2, 1978, pp.: 429 – 444

COASE, Ronald; KENDRICK, Slade; MESMER, Theodore; “*Discussion of Papers and Proceedings of the Sixty-Fifth Annual Meeting of The American Economic Association*” in *The American Economic Review*, Vol. 43, n. ° 2, May 1953, pp.: 234 – 242

COASE, Ronald; WILLIAMS, Ernest, “*Discussion on the Papers and Proceedings of the Seventy-sixth Annual Meeting of The American Economic Association*” in *The American Economic Review*, Vol. 54, n. ° 3, May 1964, pp.: 192 – 197

COASE, Ronald, *Essays on Economics and Economists*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994

COASE, Ronald – A, *The Nature of the Firm (1937) in AAVV*, *The Nature of the Firm – Origins, Evolution and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp.: 18 – 33

COASE, Ronald – B, *The Nature of the Firm: Origin in AAVV*, *The Nature of the Firm – Origins, Evolution and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp.: 34 – 47

COASE, Ronald – C, *The Nature of the Firm: Meaning in AAVV*, *The Nature of the Firm: Origins, Evolution and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp.: 48 – 60

COASE, Ronald – D, *The Nature of the Firm: Influence in AAVV* *The Nature of the Firm – Origins, Evolution and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp.: 61 – 74

COASE, Ronald, *The New Institutional Economics in the American Economic Review*, Vol. 88, n. ° 2, May 1998, pp.: 72 – 74

COISSORÓ, Narana, *O Contrato de Trabalho e a Segurança Social in AAVV*, *Estudos em Homenagem ao Professor Moreira – II Volume*, Lisboa, ISCSP, 1995, pp.: 471 – 484



CROZIER, Michel, “*Sociologie des Organisations*” in *Revue Française de Sociologie*, Vol XX, n.º 3, 1979

CRUZ, José Teixeira, *A Função Pública e o Poder Político, Dissertação de Doutoramento*. Lisboa: ISCSP, 2002

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley; STARTZ, Richard, *Macroeconomia – 7.ª Edição*. Lisboa: McGraw-Hill, 1999

DRUCKER, Peter – A, *Prática de Administração de Empresas, Vol. I, 2.ª Edição*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964

DRUCKER, Peter – B, *Prática de Administração de Empresas, Vol. II, 2.ª Edição*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964

DRUCKER, Peter – C, *Managing for Results, Economic Tasks and Risk-Taking Decision*. Oxford: Butterworth Heinemann, 1964

DRUCKER, Peter, *Sociedade Pós-Capitalista*. Lisboa: Difusão Cultural, 1993

DUGGER, William, *The New Institucionalism: New but not Institucionalist in Journal of Economic Issues*, Vol. XXIV, n.º 2, June 1990, pp.: 423 – 431

DUNLEAVY, Patrick, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Harvester WheatSheaf, 1991

ECO, Humberto, *Como se faz uma Tese em Ciências Humanas*. Lisboa: Editorial Presença, 1998

FAYOL, Henry, *General and Industrial Management*. London: Pitman, 1949

FEENSTRA, Robert C.; HANSON, Gordon H., “*Globalization, Outsourcing, and Wage Inequality*” in *American Economic Review*, Vol. 86, n.º 2, May 1996, pp.: 240 – 245

FRANCO, Sousa, *Finanças Públicas e Direito Administrativo, Vol. I, 4.ª Edição*. Coimbra, Livraria Almedina, 1996

GIDDENS, Anthony, *Sociologia – 2.ª Edição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2000



GIDDINGS, Philip, “*Regulators, Contracts and the Ombudsman*”. Paper for European Group of Public Administration, Annual Conference, Oeiras, 3 – 6 September, 2003

GORE, Albert, *Reinventar a Administração Pública*. Lisboa: Quetzal Editores, 1994

GORDON, Mark; WALSH, Timothy, “*Overcoming Obstacles in IT Outsourcing*” in *American City & County*, Vol. 111, November 1996, pp.: 14

GREVE, Carsten, “*When Public-Private Partnerships Fail – The Extreme Case of the NPM – Inspired Local Government of Farum in Denmark*”. Paper for European Group of Public Administration, Annual Conference, Oeiras, 3 – 6 September, 2003

GUEDES, Armando, *A Concessão: Estado de Direito, Ciência e Política Administrativa – Tese de Doutoramento*. Coimbra: Coimbra Editora, 1954

HARROP, Ken, “*The Political Context of Public Services Management*” in AAVV, *Public Services Management*, London, Pearson Education, 1999, pp.: 3 – 25

HOLMSTROM, Bengt; ROBERTS, John, “*The Boundaries of the Firm Revisited*” in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, n. ° 4, Fall, 1998, pp.: 73 – 94

INGRAHAM, Patricia W., “*Evolving Public Service Systems*” in AAVV, *Handbook of Public Administration*, 2. Edition, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1996, pp.: 375 – 391

JACINTO, José Luís, *O Trabalho e as Relações Internacionais – Tese de Doutoramento*. Lisboa: ISCSP, 2002

JOHNSTON, Jocelyn; ROMZEK, Barbara, “*Contracting and Accountability in State Medicaid Reform: Rhetoric, Theories, and Reality*” in *Public Administration Review*, Vol. 59, n. ° 5, September/ October 1999, pp.: 383 – 399

KEYNES, John, *Teoria Geral do Emprego – 2.ª Edição*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1970

KEYNES, John, *Essais sur la Monnaie et l'économie: Les cris de Cassandre*. Paris: Payot, 1971

KNOEDLER, Janet, *Transaction Cost Theories of Business Enterprise from Williamson to Veblen: Convergence, Divergence, and Some Evidence* in *Journal of Economics Issues*, Vol. 29, n. ° 2, Jun 1995, pp.: 385 – 392



KEANE, Cristopher, “*Services Privatized in Local Health Departments: A National Survey of Practices and Perspectives*” in *American Journal of Public Health*, Vol. 92, n.º 8, Aug 2002, pp.: 1250 – 1254

LANDOW-ESSER, Janine; MANUEL, Melissa, “*Drafting the Best Possible Outsourcing Contract*” in *American City & County*, Vol. 112, October 1997, pp.: 69 – 76

LAWTON, Alan, “*Implementing Community Care*” in AAVV, *Case Studies in Public Services Management*, Oxford, Blackwell Publishers, 1996, pp.: 123 – 143

LEVY, João de Quinhones, “*Papel da Administração Local no Fornecimento de Serviços no Domínio do Saneamento.*” Comunicação efectuada no 1.º Seminário de Compatibilidade, Sustentabilidade e Desenvolvimento das Cidades, INA, Biblioteca Municipal de Tomar, 23 – 24 de Setembro, 2004

LONDON, Rossane; “*Tools for Governing: Privatization, Public-Private Partnerships, and Entrepreneurial Management*” in *Public Administration Review*, Vol. 62, n.º 1, January/ February 2002, pp.: 118 – 123

LOPES, José da Silva, *A Economia Portuguesa desde 1960, 5.ª Edição*. Lisboa: Gradiva, 1999

MACPHERSON, Alan, “*The Role of Producer Service Outsourcing in the Innovation Performance of New York State Manufacturing Firms*” in *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 87 (1), 1997, Association of American Geographers, Oxford, pp.: 52 – 71

MAYER, Ivan H.; FOX, William, *Public Administration Dictionary*. Stellenbosch – South Africa: Juta & Co., Ltd., 1995

MEDEMA, Steven, “*Coase, Costs, and Coordination*” in *Journal of Economic Issues*, Vol. 30, n.º 2, Jun 1996, pp.: 571 – 575

MENCHERO, Maria, “*Practices of New Public Management. Contract Governance in Europe: Cases of Fragmentation, Competition and Cooperation*”. Paper for European Group of Public Administration, Annual Conference, Oeiras, 3 – 6 September, 2003

MOREIRA, Adriano, “*A Administração da Justiça*” in AAVV, *Gestão por Objectivos na Administração Pública*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 1998, pp.: 227 – 228



MOREIRA, Adriano, *Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – 90 Anos: Um Conceito Científico e Pedagógico in AAVV*, ISCSPP – 90 Anos (1906-1996), Lisboa, ISCSPP, 1996, pp.: 41 – 52

MOREIRA, Carlos Diogo, *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*. Lisboa: ISCSPP, 1994

MOREIRA, Carlos Diogo, “*Europa, Cultura e Sociedade*” in *AAVV*, Estudos em Homenagem ao Professor Moreira – II Vol., Lisboa, ISCSPP, 1995, pp.: 485 – 490

MOZZICAFREDDO, Juan, “*O Papel do Cidadão na Administração Pública*” in *AAVV*, Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária, Fórum 2000, Lisboa, ISCSPP, 2001, pp.: 23 – 34

NETO, João Baptista Pereira, “*O Especialista em Ciências Sociais Perante os Problemas de Saúde Pública*” in *Separata de Estudos Políticos e Sociais*, Vol. V, n.º 1, 1967

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books, 1992

PEREIRA, António, *O Provedor de Justiça Europeu*. Lisboa: Editora Rei dos Livros, 1999

POLLITT, Christopher; HARRISON, Stephen, “*Introduction*” in *AAVV Handbook of Public Services Management*, Oxford, Blackwell Publisher, 1992, pp.: 1 – 22

PRAGER, Jonas, “*Contracting Out As a Vehicle for Privatization: Half Speed Ahead*” in *Journal of Internal Affairs*, Vol. 50, n.º 2, Winter 1997, pp.: 613 - 632

PRATTEN, Stephen, “*The Nature of Transaction Cost Economics*” in *Journal of Economic Issues*, Vol. 31, n.º 3, Sep. 1997, pp.: 781 – 803

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van, *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva, 1992

RAMSTAD, Yngve, “*Is a transaction a transaction?*” in *Journal of Economic Issues*, Vol. 30, n.º 2, Jun 1996, pp.: 413 – 419

RIBEIRO, José, *Lições de Finanças Públicas – 5.ª Edição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995



RIBEIRO, Almeida, “*O Serviço Público na União Europeia*” in AAVV, *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*, Fórum 2000, Lisboa, ISCSP, 2001, pp.: 149 – 157

RIBEIRO, Almeida, “*Saúde e Educação: A Descentralização Necessária*” in AAVV, *Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, Fórum 2002, Lisboa, ISCSP, 2002, pp.: 201 – 204

ROBERT, Anthony, *Tell It like it Was, Conceptual Framework for Financial Accounting*. Homewood: Richard Irwin, 1983

ROCHA, Oliveira, “*Modelos de Gestão Pública*” in *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. I, n.º 1, 2000, pp.: 6 – 16

ROCHA, Oliveira, “*A Importância da Qualidade nos Serviços Públicos*” in AAVV, *Melhor Gestão para uma Melhor Administração*, Fórum 2002, Lisboa, ISCSP, 2002, pp.: 47 – 50

RODRIGUES, Cervaens, “*A Investigação Operacional: Dos Primórdios à Actualidade*” in *Investigação Operacional*, Vol. 2, n.º 1, 1982, pp.: 17 – 29

ROSE, Aidan; LAWTON, Alan, “*Bureaucracy and Markets*” in AAVV, *Public Services Management*, London, Pearson Education, 1999, pp.: 100 – 120

ROSEN, Sherwin, “*Transaction Costs and Internal Labour Markets*” in AAVV, *The Nature of the Firm – Origins, Evolution and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp.: 61 – 74

SAMUELSON, Paul; NORDHAUS, William, *Economia – 14.ª Edição*. Lisboa: McGraw-Hill, 1998

SANTOS, Vítor – A, “*Será a Globalização um Fenómeno Sustentável?*” in AAVV, *Globalização, Políticas Públicas e Competitividade*, Oeiras, Celta Editora, 2001, pp.: 11 – 32

SANTOS, Vítor – B, “*A Globalização e o Futuro do Estado*” in AAVV, *Globalização, Políticas Públicas e Competitividade*, Oeiras, Celta Editora, 2001, p.p.: 33 – 52

SAVAS, Emanuel Steve, *Privatizing the Public Sector – How to Shrink Government*. New Jersey: Chatham House Publisher, Inc, 1982

SAVAS, Emanuel Steve, “*Privatization in Post – Socialist Countries*” in *Public Administration Review*, Vol. 52, November/December 1992, pp.: 573 – 584



SAVAS, Emanuel Steve – A, *Privatization and Public-Private Partnerships*. New - York: Chatham House Publishers, 2000

SAVAS, Emanuel Steve – B, “*Book Examines Outsourcing Pros and Cons*” in *American City & County*, Vol. 115, February 2000, pp.: 14 – 15

SÁ, Jorge Vasconcellos, *Portugal a voar baixinho*. Lisboa: Verbo, 1999

SCHACHTER, Hindy, “*Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance*” in *Public Administration Review*, Vol. 55, n. ° 6, Nov/Dec 1995, pp.: 530 – 538

SIMÕES, Jorge Almeida, “*Administração Pública na Saúde e a Fuga para o Direito Privado*” in *AAVV, Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária, Fórum 2000*, Lisboa, ISCSP, 2001, pp.: 55 – 61

SIMON, Herbert, *Administrative Behaviour: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization – 2nd Edition*. New York: Collier/Macmillan, 1975

SIMON, Herbert, *Models of Bounded Rationality – 2nd Vol.* Cambridge, Mass: MIT Press, 1982

SMITH, Adam, *An Unpublished Letter of Smith* in *The Economic Journal*, Vol. 33, n. ° 131, Sep. 1923, pp.: 427 – 428

STIGLITZ, J., *Economy of the Public Sector – 2nd Edition*. New York: WW Norton & Company, Inc., 1998

TAHA, Hamdy, *Operations Research – An Introduction, 3rd Edition*. New York: Macmillan Co., 1982

TAYLOR, Frederick, *Scientific Management*. New York: Harper & Row, 1947

VACCARI, Cesare, “*The Municipality’s Strategic Control over Companies Delivering Public Services: An Italian Experience*”. Paper for European Group of Public Administration, Annual Conference, Oeiras, 3 – 6 September, 2003

VASQUEZ, Cal, *Modelos de Previsão com Funções de Transferência*. Congresso de Investigação Operacional, Lisboa, 1987

VASQUEZ, Cal, *Stochastic Simulation and the Regenerativ Method*. IFORS Meeting, Belgrad, 1990



VASQUEZ, Cal, *Mathematical Programming applied to Iberian Refining and Logistics of Oil Products*. Prime Project, 2001

VERHOEST, Koen, “*The Impact of Contractualisation on Control and Accountability in Government – Agency Relations: The Case of Flanders (Belgium)*”. Paper for European Group of Public Administration, Annual Conference, Oeiras, 3 – 6 September, 2003

WAGNER, Harvey, *Principles of Operation Research with Applications to Managerial Decisions, 2nd Edition*. London; Prentice Hall International, 1975

WALSH, Kieron, *et al, Competitive Tendering for Local Authority Services*. London: HMSO, 1991

WALSH, Kieron, *Public Services and Market Mechanisms – Competition, Contracting and The New Public Management*. London: Macmillan Press Ltd., 1995

WALSH, Kieron, *et al, Contracting for Change – Contracts in Health, Social Care, and other Local Government Services*. Oxford: Oxford University Press, 1997

WEBER, Max, “*Características da Burocracia*” in *A Burocracia*, Lisboa, Socicultur, sd.

WILLIAMSON, Oliver, “*The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations*” in *The American Economic Review*, Vol. 61, n. ° 2, May 1971, pp.: 112 – 123

WILLIAMSON, Oliver, *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985

WILLIAMSON, Oliver – A, *Introduction in AAVV, The Nature of the Firm – Origins, Evolution and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp.: 3 – 17

WILLIAMSON, Oliver – B, *The Logic of Economic Organization in AAVV, The Nature of the Firm – Origins, Evolution and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp.: 90 – 116

WILLIAMSON, Oliver – C, “*Contested Exchange Versus The Governance of Contractual Relations*” in *The Journal of Economics Perspectives*, Vol. 7, n. ° 1, Winter 1993, pp.: 103 – 108

WILLIAMSON, Oliver, *The Institutions of Governance in The American Economic Review*, Vol. 88, n. ° 2, May 1998, pp.: 75 – 79



WOLF, Charles Jr., *Markets or Governments – Choosing Between Imperfect Alternatives*, 2nd Edition. London: The MIT Press, 1994

WOLF, Charles Jr., *Straddling Economics and Politics – Cross-Cutting Issues in Asia, the United States, and the Global Economy*. Santa Monica: RAND, 2002

WORTHINGTON, Ian, “*The Social and Economic Context*” in AAVV, *Public Services Management*, London, Pearson Education, 1999, pp.: 26 – 44

Legislação Utilizada

Constituição da República Portuguesa de acordo com a 4.^a Revisão/ 1997. Lisboa: *Quid Juris?*, 1999

Código Civil e Legislação Complementar, Lisboa: *Quid Juris?*, 1997

Concurso Público para a Concessão da Exploração do Sistema Municipal de Distribuição de Água e de Drenagem de águas residuais de Cascais

Decreto – lei n.º 442/91 de 15 de Novembro, revisto pelo Decreto – lei n.º 6/96 de 31 de Janeiro

Decreto – lei n.º 178/86, de 3 de Julho, relativo ao contrato de agência, alterado pelo Decreto – lei n.º 118/93, de 13 de Abril

Decreto – lei n.º 319/94 de 24 de Dezembro

Decreto – lei n.º 236/98 de 1 de Agosto

Lei n.º 11/90 de 5 de Abril de 1990

Proposta 917/99 do Município de Cascais de 14 de Julho

Regulamento de Distribuição de Água dos Serviços Municipalizados de Sintra, aprovado pelo Decreto – lei n.º 442/91 de 15 de Novembro, com a redacção dada pelo Decreto – lei n.º 6/96 de 31 de Janeiro

Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2004 de 16 de Junho



Outros

ZYLBERZSTAJN, www.projetoe.org.br/vteams/teles/tele_01/leitura_01.html,
2003/04/03

HOPKINS, Judith, www.acsu.buffalo.edu/~ulcjh/latf.html, 2003/03/28

NMFWA, www.nmfwa.org/gac/moratorium_pdf, 2003/03/28

PINTO, António, www.forensenet.serv1.doc, 2002/10/28

PESSALI, Huáscar; FERNÁNDEZ, Ramón , www.economia.ufpr.br, 2003/04/03

RAGUSA, Sam, www.aappa.com/infoservices/papers/1999/ragusa, 2003/03/27

FERREIRA, Manuel, *et al*, www.mportugal.homestead.com, 2003/04/03

CUBBERLEY, Maureen; SKRZEWSKI, Stan, www.pch.gc.ca, 2003/03/28

www.cm-sintra.pt

www.águasdecascais.pt

www.ine.pt

Relatório e Contas 2001 – Águas de Cascais

Relatório e Contas 2002 – Águas de Cascais