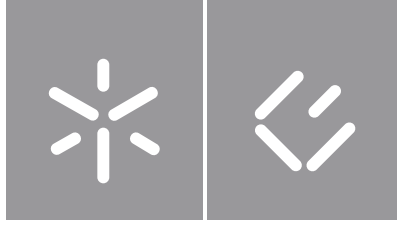


**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Ânia Martins Peixoto

**Determinantes do Modelo de Prestação  
de Serviços Locais: o Serviço Público de  
Transporte de Passageiros**



**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Ânia Martins Peixoto

**Determinantes do Modelo de Prestação  
de Serviços Locais: o Serviço Público de  
Transporte de Passageiros**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Administração Pública  
Governo e Administração Local

Trabalho efetuado sob a orientação do  
**Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares**

## Direitos de Autor e Condições de Utilização do Trabalho por Terceiros

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

*Licença concedida aos utilizadores deste trabalho:*



**Atribuição-NãoComercial-SemDerivações**

**CC BY-NC-ND**

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

## Agradecimentos

Um enorme agradecimento ao Professor Doutor António Tavares pela orientação neste processo, por toda a disponibilidade e conhecimento transmitido durante o período de aulas e de elaboração da dissertação. Foi uma honra ser orientada pelo professor.

Aos meus pais, Anabela e Luís, e à minha irmã, Indira, pelos ensinamentos constantes, pela motivação, pelo apoio e incentivo que permitiram que eu alcançasse os meus objetivos. À minha avó Ana e à minha tia Fá, que sempre foram minhas grandes fãs.

Ao meu namorado, Daniel, pelo carinho, apoio e incentivo que me deu sempre.

À minha turma espetacular de Mestrado, especialmente às minhas amigas para a vida, Joana, Cláudia e Inês, pela amizade e apoio durante estes dois anos.

Às minhas amigas, Vitória e Lisa, pela amizade e constante incentivo.

Às Câmaras Municipais que atenderam aos meus pedidos de informação.

A todos, muito obrigada!

## Declaração de Integridade

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho acadêmico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

## **Determinantes do Modelo de Prestação de Serviços Locais: o Serviço Público de Transporte de Passageiros**

### **Resumo**

O movimento da Nova Gestão Pública em Portugal caracterizou-se numa mudança dentro do Setor Público, nomeadamente no que toca os processos e práticas e o modo de prestação dos serviços públicos. Os serviços públicos locais, que eram outrora exclusivamente prestados pelo governo local, internamente e com os seus próprios recursos – financeiros e humanos -, passaram a ser prestados e produzidos de outras formas que não apenas sob a administração pública direta: através de empresas municipais, de cooperação com outros governos ou associações e/ou do recurso ao mercado. Para a decisão do modo como os municípios prestam e produzem os serviços públicos locais, em particular o serviço público de transporte de passageiros municipal, contribuem fatores socioeconómicos e políticos.

Os estudos sobre o serviço de transporte em Portugal são poucos, especialmente em matéria de fatores que determinam o modo como são prestados e produzidos. Nesse sentido, procurando contribuir mais para a temática de uma forma estatisticamente relevante, a presente dissertação tem como objetivos identificar que municípios prestam o SPTP municipal e sob que modo de produção, bem como identificar as razões que levam os executivos camarários a tomar tais decisões. Assim, adotando um *design* não-experimental transversal e recorrendo a regressões logísticas binárias e multinomial, os resultados mostram que as variáveis população, densidade populacional, endividamento e independência financeira, número de funcionários públicos da autarquia e a ideologia política do executivo camarário influenciam de certa forma a decisão dos municípios de prover, de prestar e de produzir o SPTP municipal.

**Palavras-chave:** fatores determinantes; modelo de prestação e produção de serviços públicos locais; regressão logística binária; regressão logística multinomial; serviço público de transporte de passageiros; municípios.



## **Determinants of the Local Service Delivery Model: the Local Public Transportation Service**

### **Abstract**

The New Public Management movement was characterized by a change inside the Public Sector, namely in the processes and practices and in the way the public services were delivered. Local public services, which were once delivered exclusively through the local government itself with its own resources – financial and human -, began being delivered and produced in other ways than just under the direct public administration: through municipal companies, through cooperation with other governments or associations and/or through resorting to the market. Socio-economic and political factors contribute to the decision of how municipalities provide and produce public services, in particular the local public transportation service.

Studies on the transport service in Portugal are rare, especially in terms of factors that determine the way in which they are provided and produced. In this sense, contributing more to the theme in a statistically relevant way, this dissertation aims to identify which municipalities provide the local public transportation service and under what mode of production, as well as to identify the reasons that lead municipal executives to such decisions. Thus, adopting a cross-sectional non-experimental design and resorting to binary and multinomial logistic regressions, the results show that the variables population, population density, indebtedness and financial independence, number of public employees of the municipality and the political ideology of the municipal executive influence, in a way, the decision of the municipalities to provide and produce the local public transportation service.

**Keywords:** determining factors; model for the provision and production of local public services; binary logistic regression; multinomial logistic regression; local public transport service; municipalities.





# Índice

Direitos de Autor e Condições de Utilização do Trabalho por Terceiros .....	ii
Agradecimentos.....	iii
Declaração de Integridade .....	iv
Resumo.....	v
Abstract .....	vii
Índice de Tabelas.....	x
Índice de Figuras .....	x
Índice de Gráficos .....	x
Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos .....	xi
1. Introdução.....	13
2. Enquadramento Teórico .....	18
2.1 Mecanismos de governação.....	19
2.1.1 Produção interna/Gestão Municipal .....	20
2.1.2 Cooperação intermunicipal/Gestão Intermunicipal .....	27
2.1.3 Gestão Privada.....	31
2.2 Serviço público de transporte de passageiros.....	34
3. Revisão de literatura.....	39
3.1 Determinantes da escolha do mecanismo de governação.....	39
3.1.1 Determinantes Socioeconómicos.....	41
3.1.2 Determinantes Políticos.....	50
4. Hipóteses .....	54
4.1 Decisão de prover o serviço .....	54
4.2 Decisão de prestação .....	55
4.3 Decisão de produção .....	57
5. Metodologia .....	60
5.1 <i>Design</i> de investigação.....	60
5.2 Questões de investigação.....	60
5.3 Métodos.....	61
5.4 Operacionalização das variáveis de estudo .....	61
6. Análise dos dados.....	65
7. Conclusão.....	80
7.1 Conclusão geral e teste de hipóteses .....	80
7.2 Contributo para a investigação académica e <i>policy-making</i> .....	84
7.3 Limitações do estudo e linhas futuras de investigação.....	85

8. Referências Bibliográficas .....	87
9. Anexo .....	92

## Índice de Tabelas

Tabela 1: Análise SWOT das empresas municipais.....	23
Tabela 2: Potenciais vantagens e problemas associados às empresas mistas.....	25
Tabela 3: Vantagens da prestação mista público-privada .....	26
Tabela 4: Variáveis Independentes.....	63
Tabela 5: Estatísticas de resumo das variáveis dependentes e independentes.....	64
Tabela 6: Estimativas de regressão binária – $Y_0$ : decisão de prover ou não o SPTP .....	67
Tabela 7: Desempenho do modelo na previsão de $Y_0$ .....	67
Tabela 8: Estimativas de regressão binária – $Y_1$ : decisão de cooperar ou não.....	69
Tabela 9: Desempenho do modelo na previsão de $Y_1$ .....	71
Tabela 10: Modelos de regressão logit multinomial – número de observações, significância e qualidade do modelo .....	72
Tabela 11: Estimativas de regressão logit multinomial – gestão municipal (empresas municipais).....	74
Tabela 12: Estimativas de regressão logit multinomial – contrato de concessão via CIM .....	75
Tabela 13: Estimativas de regressão logit multinomial – contrato de concessão (via município).....	76
Tabela 14: Teste de hipóteses.....	83
Tabela 15: Modelo de Prestação e Produção dos Municípios, e valores das variáveis independentes .	92

## Índice de Figuras

Figura 1: Decisões das AT em termos de modo de prestação e produção do SPTP .....	16
Figura 2: Modelo Teórico das Decisões de Prestação e Produção dos Municípios, enquanto ATs.....	37
Figura 3: Resultados das decisões de prestação de SPTP urbano/municipal .....	54
Figura 4: Realidade portuguesa dos modelos de prestação e produção de SPTP municipal.....	65

## Índice de Gráficos

Gráfico 1: Previsão quadrática de $Y_1$ usando Ln População e Ln População <sup>2</sup> .....	70
Gráfico 2: Previsão quadrática de $Y_1$ usando ln população e ln população <sup>2</sup> , com intervalo de confiança de 95% (CI) .....	70
Gráfico 3: Relação entre a variável política <i>is_esquerda</i> e o modelo de produção de SPTP municipal.....	74
Gráfico 4: Relação entre o nível de endividamento e a probabilidade de escolha dos vários modelos de produção do SPTP municipal .....	77

Gráfico 5: Relação entre a Independência Financeira e a probabilidade de escolha dos vários modelos de produção do SPTP municipal ..... 78

## Lista de Abreviaturas, Siglas e Acrónimos

AM – Área Metropolitana

AML - Área Metropolitana de Lisboa

AMP – Área Metropolitana do Porto

AT – Autoridade de Transportes

CIM – Comunidade Intermunicipal

DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais

IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes

INE – Instituto Nacional de Estatística

NGP – Nova Gestão Pública

NSP – Novo Serviço Público

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

p.c. – per capita

PPP – Parceria Público-Privada

RJSPTP – Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros

SPTP – Serviço Público de Transporte de Passageiros

STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto

TCT – Teoria dos Custos de Transação



## 1. Introdução

O presente trabalho resulta da frequência do mestrado em Administração Pública na área de Governo e Administração Local a realizar na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. Neste estudo, pretendemos perceber que municípios têm serviço de transporte público coletivo de passageiros rodoviário urbano ou municipal e sob que modelo de prestação e produção, e os fatores que determinaram a escolha desse modelo. Pouco se sabe desta área, fruto da falta de estudos sobre o assunto em Portugal.

O movimento da Nova Gestão Pública (NGP) tem vindo a influenciar a gestão da administração pública e as consequentes reformas que se têm vindo a sentir nos vários países da OCDE nas últimas décadas. Aquele movimento surge dum contexto económico e social de crise em que é percecionada a necessidade de reduzir os custos com a Administração Pública, aumentando a sua eficiência. Para tal, era premente uma mudança no setor público, no sentido da sua modernização, alterando as práticas e processos, flexibilizando os serviços, o pessoal, o emprego, descentralizando funções e competências para graus inferiores de governo de modo a incrementar a satisfação dos cidadãos, e recorrendo ao mercado para prestação de serviços públicos, tornando o Estado, outrora prestador, num ator financiador (Hood, 1991; Lane, 2000; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Neste sentido, os governos têm vindo a utilizar novos mecanismos para coordenação das atividades das organizações públicas. A alternativa tradicional à hierarquia é o recurso ao mercado através da contratação de empresas privadas para prestação dos serviços e do estabelecimento de Parcerias Público-Privadas (PPP). Esta vertente mais crua da NGP centrada em privatizações, mercados, competição e medição de desempenho e resultados rapidamente perdeu força (Pollitt & Bouckaert, 2011) e o debate sobre a existência de outras alternativas de coordenação e governação emergiu (Tenbenschel, 2005). A agenda das reformas dos anos 80 e 90 alterou-se e o foco virou-se para o paradigma da governação, com estabelecimento de parcerias e criação de redes, enfatizando o *joined-up government* ou *whole-government* (Pollitt & Bouckaert, 2011). Este debate em torno da governação e coordenação veio estabelecer a existência de outras alternativas para a prestação de serviços públicos fora da hierarquia – típico mecanismo da *Old Public Management* e dos *Welfare States* – e do mercado. Apesar de autores como Tenbenschel (2005) e Streeck e Schmitter (1985) acreditarem na existência de quatro mecanismos de governação, a maior parte da literatura refere que são três – hierarquia, mercados e soluções híbridas.

No caso português, os governos locais que optem pela solução da hierarquia para prestar algum serviço público local optam, então, por recorrer a serviços municipais, a serviços municipalizados ou a empresas municipais. As empresas municipais são, na realidade, uma solução quase híbrida, na medida em que se encontram “*at arm’s length*” do governo local - uma vez que este é o principal acionista da empresa - porém com um toque de solução de mercado pela sua característica corporativa. Caso o governo local opte por soluções de mercado, podem ser celebrados contratos de prestação de serviços ou contratos de concessão com empresas privadas. Por último, o recurso a soluções híbridas – comumente apeladas de cooperação intermunicipal - caracteriza-se pela delegação de competências e responsabilidades de prestação de serviços a entidades supramunicipais, como sejam as Áreas Metropolitanas ou as Comunidades Intermunicipais, ou a Associações de Municípios de fins específicos. Podem ainda estabelecer acordos de cooperação, geminações ou recorrer a empresas intermunicipais.

O serviço público de transporte coletivo de passageiros (SPTP) é um serviço de interesse económico geral prestado ao público numa base não discriminatória e regular. O SPTP apresenta características diferentes de outro tipo de serviços provisionados pelas autarquias, como a distribuição de água ou recolha de resíduos sólidos, na medida em que apresenta vantagens sobre esses (da Cruz & Marques, 2014). Na verdade, o SPTP do modo rodoviário e de âmbito municipal ou urbano, no qual incide o presente trabalho, não só não necessita de investimentos substanciais para início de atividade, como também apresenta valores baixos de especificidade do ativo (da Cruz & Marques, 2014), uma vez que os autocarros são veículos pesados com vários usos potenciais, podendo, portanto, ser vendidos tal como estão a outras autarquias, entidades ou empresas. Também os recursos humanos associados, neste caso, os condutores dos autocarros, não são ativos específicos, uma vez que podem conduzir qualquer veículo pesado e não exclusivamente o de transporte de passageiros. Em termos de mensurabilidade do serviço, o SPTP é de relativa, fácil e objetiva mensuração, na medida em que a sua eficiência e eficácia se pode claramente medir através de inquéritos aos consumidores acerca de aspetos do serviço como pontualidade, número de autocarros, número de paragens, comportamento dos condutores, entre outros. Assim, a baixa especificidade do ativo no SPTP e a facilidade da sua mensuração, que se traduzem em baixos custos de transação (Rodrigues, Tavares & Araújo, 2012), não serão determinantes na escolha de um modelo de governação, já que qualquer um modelo é passível de ser escolhido perante um serviço com aquelas características. Ademais, o presente estudo não pretende analisar vários tipos de serviços, pelo que as características do SPTP não serão relevantes para a elaboração de hipóteses quanto ao

modelo de prestação de serviço utilizado por cada município. Em relação a serviços relacionados com cuidados de saúde a idosos, ou serviço de creche para crianças, o SPTP será mais capaz de capturar economias de escala (Szmigiel-Rawska, Lukomska & Tavares, 2020).

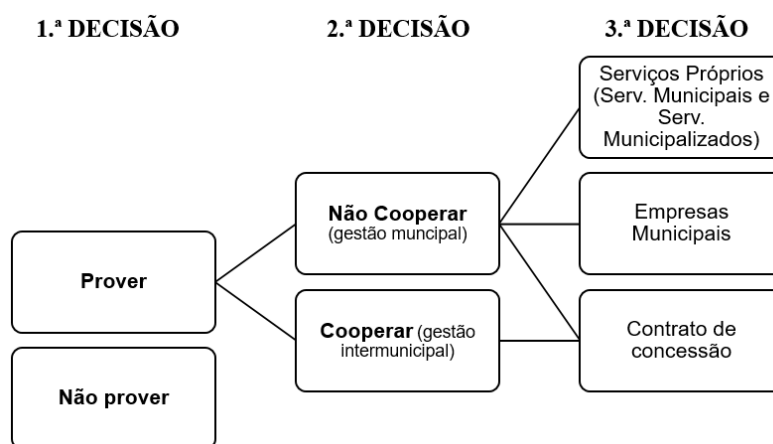
O Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) de 2015 vem alterar o modelo institucional de planeamento e gestão do SPTP, estabelecendo as Câmaras Municipais, as Comunidades Intermunicipais (CIM) e as Áreas Metropolitanas (AM), assim como o Estado, como autoridades de transporte (AT), com atribuições e competências relativas à organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do SPTP.

O SPTP pode ser explorado diretamente pelas AT, ou através de celebração de contrato com operadores internos ou outros. As competências das AT podem ainda ser partilhadas ou mesmo delegadas a outras autoridades de transporte ou entidades públicas, através da celebração de contratos interadministrativos entre ambas. Em suma, o SPTP pode, na teoria, ser explorado pela própria autoridade de transporte, através de serviços próprios ou empresas locais (equivalente ao modelo de prestação de serviços por via da HIERARQUIA); pela delegação de competências noutra AT ou entidade pública (equivalente ao modelo de prestação de serviços PARCERIAS ou solução HÍBRIDA); ou através da celebração de contratos de prestação de serviço entre a AT e um operador de serviço público de transporte de passageiros (equivalente ao modelo de prestação de serviços via MERCADO).

No caso português, os governos locais têm três decisões a tomar, que podem ou não ser consequentes. Numa primeira, os municípios têm que decidir se vão ou não prover o SPTP urbano/municipal. Caso decidam afirmativamente, a segunda decisão prende-se com a escolha de cooperar via CIM ou AM ou não cooperar. Por último, o governo local deve decidir o modo de produção do SPTP. No fundo, na realidade portuguesa, acontece o presente no esquema seguinte (Figura 1):



**Figura 1: Decisões das AT em termos de modo de prestação e produção do SPTP**



Far-se-á um levantamento do modelo de prestação e produção de SPTP nos 278 municípios de Portugal continental, descrevendo e caracterizando cada um dos modelos, com o objetivo último de entender quais os fatores que determinam a escolha do modelo de governação. Elegemos este tema mercê da falta de estudos em Portugal nesta área e com a intenção de orientar os decisores do Poder Local na escolha do modelo mais adequado à prestação do SPTP.

Tentar-se-á responder a três perguntas de investigação, duas mais descritivas e outra mais analítica. Passam-se a apresentar as duas primeiras questões, mais descritivas: que municípios prestam o serviço público de transporte de passageiros urbano/municipal e através de que modo de governação? A última, mais analítica, é a seguinte: quais os determinantes da escolha do modelo de prestação de serviço de transporte público coletivo de passageiros nos municípios portugueses? Para tentar responder às mesmas e cumprir os objetivos propostos, irá ser utilizado um *design* não experimental transversal (*cross-sectional*) que permitirá comparar um grande grupo de casos da mesma unidade de análise num único momento do tempo (Camões, 2012).

A escolha entre a abordagem quantitativa ou qualitativa depende, segundo John W. Creswell (2009), das hipóteses que os investigadores querem testar, do tipo de estratégias de investigação utilizadas no trabalho e dos métodos específicos empregados na condução daquelas estratégias (2009:4). Na maioria das vezes, os estudos baseiam-se em abordagens mistas, combinando os dois métodos, qualitativo e quantitativo (Creswell, 2009; King, Keohane & Verba, 1994). Neste estudo, será adotada uma abordagem centrada num *large N*, na medida em que se analisa um universo com centenas de observações – municípios. O método de recolha de dados será a observação indireta, através da análise dos sítios da internet de cada município, de cada comunidade intermunicipal, da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), do INE

e da PORDATA, bem como de documentação pública disponibilizada pelo Instituto de Mobilidade e Transportes (IMT), tanto para a perceção do modelo de prestação de SPTP utilizado por cada município, como para a definição dos potenciais determinantes da escolha.

O presente estudo encontra-se dividido em seis partes. Primeiramente, faz-se uma introdução ao conteúdo do trabalho, apresenta-se o tema em análise e a importância/relevância do estudo. Descrevem-se ainda os objetivos da investigação e as perguntas que tecerão o rumo da mesma, bem como a abordagem metodológica que nos propomos seguir. No capítulo seguinte, faz-se um enquadramento teórico, no qual se descrevem e caracterizam os mecanismos de governação existentes. A seguir referimo-nos ao serviço em estudo, o serviço público de transporte de passageiros de âmbito municipal, caracterizando-o e analisando os modelos de prestação desse serviço por parte dos governos locais portugueses. No terceiro capítulo, procede-se à revisão de literatura, na qual se identificam os determinantes da escolha do modelo de prestação e produção de serviços pelos governos locais, fazendo alusão a estudos realizados sobre o tema. No quarto capítulo, formulam-se as hipóteses da investigação, tendo por base estudos anteriores acerca dos determinantes do modelo de prestação de serviços, um ou vários, utilizados por governos locais, num contexto europeu e/ou norte-americano. No quinto capítulo, apresentamos a abordagem metodológica do estudo, descrevendo o método de investigação e os instrumentos de recolha de dados a utilizar de forma a atingir os objetivos a que nos propusemos. No capítulo seis, conduz-se a análise empírica, na qual se descrevem e discutem os resultados obtidos a partir da análise e interpretação dos dados. Finalmente, no último capítulo, tecem-se conclusões e procede-se à identificação de limitações do estudo e propostas de investigações futuras.

## 2. Enquadramento Teórico

As autarquias têm vindo a assumir um papel crucial no desenvolvimento das comunidades locais e na consolidação democrática do país, pela crescente proximidade às populações e consequente acessibilidade às mesmas e às suas necessidades (Rodrigues, Tavares & Araújo, 2012). O aumento das responsabilidades e competências dos municípios, resultante de processos de descentralização, a um ritmo superior ao aumento de recursos financeiros para lhes fazer face, e a maior exigência de governos locais mais eficientes por parte dos cidadãos conduziram a uma averiguação de alternativas de prestação de serviços públicos (Ferris & Graddy, 1991; Joassart-Marceli & Musso, 2005), outrora produzidos exclusivamente pelos vários níveis de governo, internamente.

Na realidade, a crescente complexidade dos problemas e dos serviços torna os governos locais incapazes de satisfazer as necessidades da comunidade por si só (Rodrigues, 2009), obrigando-os ao estabelecimento de contratos com o setor privado e à criação de parcerias com outros governos locais ou associações de governos locais, bem como com o setor sem fins lucrativos, para prestação de bens e serviços locais, sob pena de atrasar o desenvolvimento do município e consequentemente da região em que se insere (da Cruz & Marques, 2011). Por outro lado, a crescente dependência de formas alternativas de prestação de serviços levantam questões relacionadas com a eficácia, eficiência, equidade e *accountability* (Joassart-Marcelli & Musso, 2005). O governo local deve, portanto, ter em conta valores inerentes ao serviço público, como a equidade, a justiça, a coesão social e o bem-estar do cidadão, aquando da decisão sobre o modelo de prestação de serviços públicos locais (da Cruz & Marques, 2011), almejando níveis de qualidade e segurança do serviço máximos, sem atender apenas à redução de custos e à maximização da eficiência económica do serviço. Neste sentido, o processo de decisão revela-se significativamente complexo, combinando considerações de custos de transação, preocupações de gestão e questões de escolha social (Bel & Fageda, 2010; Hefetz & Warner, 2007).

A lógica hierárquica de comando das políticas de desenvolvimento, anteriormente assumida pela autarquia – quando analisando o governo local -, está a ser substituída pela coordenação e negociação de várias visões e interesses que se consagram em múltiplas redes de governação. Assim, a governação local estabelece precisamente a importância da interação entre todos os atores sociais – arranjos multi-organizacionais -, apostando na coordenação de esforços e na distribuição de responsabilidades, para maior eficácia e eficiência na produção e

provisão de bens e serviços comuns de qualidade. De uma maneira geral, procura-se envolver a comunidade na formação e implementação de políticas públicas locais (Teles, 2016), numa ótica de criação de parcerias/redes de governação para provisão e produção dos bens e serviços locais, verificando-se “(...) uma estreita interdependência entre a esfera política e as empresas e o terceiro setor” (Montalvo, 2003:32), com o intuito de legitimar o governo e torná-lo mais eficiente.

## 2.1 Mecanismos de governação

Na literatura, são normalmente explicados e estudados três mecanismos de governação a que um governo pode recorrer para prestação de serviços: mecanismos de hierarquia, mecanismos de mercado e mecanismos híbridos. Estes desdobram-se, segundo Rodrigues (2008), em sete modos de coordenação e prestação dos serviços públicos: serviços municipais, serviços municipalizados, empresas municipais, corporações municipais, associações de governos locais, organizações com fins lucrativos, e organizações sem fins lucrativos.

Para Rodrigues, Araújo e Tavares (2009), existem quatro grandes formas e configurações organizacionais ao dispor dos municípios para prestação de bens e serviços: os serviços próprios, que incluem serviços municipais e serviços municipalizados; o setor empresarial local, que incorpora as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, e as sociedades comerciais diversas; o setor privado, através da concessão ou da contratação de serviços; e o associativismo, no qual se incluem as parcerias públicas/privadas/sem fins lucrativos.

Feiock, Clingermayer e Dasse (2003) e Carr, Leroux e Shrestha (2009), analogamente, definem os quatro modos predominantes como: produção interna; empresas municipais; cooperação intermunicipal; e contratação de privados. Bel e Costas (2006) e Warner e Hebdon (2001) tomam o governo local como um ator crucial na reestruturação dos mercados e na gestão das alternativas de prestação de serviços, optando por uma das seguintes: adoção de um comportamento empreendedor na organização pública; privatização ou contratação; cooperação intermunicipal; voltar à produção interna (*reverse contracting* ou *contracting back in*); eliminação/cessação de serviços. Na realidade, Hefetz e Warner (2007) argumentam que é tempo de deixar de lado a escolha dicotómica entre opções públicas ou opções privadas e olhar para a prestação de serviços pelo governo local sob um *framework* de Escolha Social, que combina o movimento da NGP, a Teoria dos Custos de Transação (TCT) e o Novo Serviço

Público (NSP), equilibrando os benefícios da competição, com a necessidade de estruturar e gerir mercados, e garantir que as preferências dos cidadãos são ouvidas.

É possível que um governo local opte por um ou mais destes arranjos institucionais para prestação dos serviços a que as suas funções correspondem, com vista a melhor prestação em termos de critérios de eficiência e dos custos de transação envolvidos (Szmigiel-Rawska, Lukomska & Tavares, 2020). Aliás, a mistura e combinação dos vários mecanismos para a prestação de diferentes bens e serviços públicos locais é o que define uma sociedade moderna (Streeck & Schmitter, 1985) e um governo local inovador (Hefetz & Warner, 2007).

### 2.1.1 Produção interna/Gestão Municipal

No modelo tradicional da administração municipal, simples e unitário, os bens e serviços são prestados pela administração local direta, através dos seus próprios órgãos e serviços, detendo todos os poderes de decisão e gestão. Ora, ao nível da administração direta, existem os serviços municipais e os serviços municipalizados, ambos sem qualquer tipo de personalidade jurídica e sujeitos a um controlo financeiro rigoroso *ex-ante* e *ex-post*, portanto, altamente dependentes da hierarquia municipal. Os **serviços municipais** têm como missão zelar pelo cumprimento das decisões tomadas pelo executivo, sob o poder hierárquico dos órgãos políticos. Assim, a gestão e o controlo dos serviços municipais é da total responsabilidade do município, sendo a gestão feita pela Câmara Municipal e o controlo pela Assembleia Municipal.

Por sua vez, os **serviços municipalizados** são serviços públicos de interesse coletivo local explorados sob a forma industrial por conta e risco dos municípios. Só podem ser criados serviços municipalizados quando esteja em causa a prossecução de atribuições municipais que fundamentem a respetiva gestão sob forma empresarial. O Código Administrativo de 1940 estabelece as condições de municipalização dos serviços locais, afirmando o dever de satisfação de necessidades coletivas que a iniciativa privada não proveja satisfatoriamente; a sua autonomia (muito reduzida) administrativa, financeira e patrimonial; e a exploração ser de âmbito industrial e o intuito económico. Os investimentos feitos por estes serviços são financiados diretamente pelo seu orçamento, já que possuem orçamento e contabilidade próprios. Estes serviços continuam a ser parte integrante da pessoa coletiva do município, o que obriga ao cumprimento das normas de contratação pública (pessoal e aquisição de serviços), bem como à sujeição das tutelas inspetivas públicas, como se de um serviço municipal se tratasse (Rodrigues, Araújo & Tavares, 2009). Os serviços municipalizados podem ter por objeto o abastecimento público de água, o saneamento de águas residuais urbanas, a gestão de

resíduos urbanos e limpeza pública, o transporte de passageiros, e a distribuição de energia elétrica em baixa tensão (Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, artigo 10.º). Tanto os serviços municipais como os serviços municipalizados regem-se pelo direito público, e, em ambos os casos, os governos locais (isto é, a Câmara Municipal) permanecem responsáveis pelas atividades levadas a cabo, mantendo o controlo e o poder de assinar novos contratos, de selecionar novos investimentos, de fixar taxas e tarifas e de definir os níveis de qualidade a ser atingidos (da Cruz & Marques, 2012:6).

A atividade do setor público está fortemente ligada à ideia de ineficiência e de excessiva burocracia. Na realidade, existe a perceção de que as entidades públicas devem ser, em alguns serviços, substituídas por empresas privadas, uma vez que se considera o setor privado mais eficiente e gerador de poupança de custos (Albalade, Bel & Calzada, 2012). Numa fase inicial de mudança de paradigma no seio da administração pública, o recurso ao mercado como alternativa à produção interna<sup>1</sup> ganhou força, e a investigação feita acerca das opções de prestação de serviços focou-se na escolha dicotómica – produção privada ou produção pública (Bel & Fageda, 2010). Entretanto, e mais recentemente, a literatura já se foca noutros modos de prestação de serviço público (Swarts & Warner, 2014; Tavares & Camões, 2007), como os supra mencionados.

Em Portugal, as **empresas municipais** nascem com a Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais, de 1998, já revogada<sup>2</sup>, que previa a criação daquelas estruturas e a transferência de poderes de prestação de serviços para as mesmas (Tavares & Camões, 2007). As empresas municipais, parte integrante do Setor Empresarial Local, resultam de uma desintegração vertical positiva do poder local para que se alcance um maior grau de especialização (da Cruz & Marques, 2011) e surgem da proposta do executivo camarário e da aprovação final da Assembleia Municipal (Tavares & Camões, 2007), constituindo-se como uma alternativa à produção interna<sup>3</sup> e ao recurso ao mercado.

As empresas municipais são empresas públicas com capitais próprios criadas pelos municípios, que exploram atividades de interesse geral e/ou promovem o desenvolvimento local e regional e a gestão de concessões de serviços no âmbito das atribuições definidas para os municípios. Em contraste com os serviços municipalizados, as empresas municipais possuem

---

<sup>1</sup> Referimo-nos à utilização de serviços municipais.

<sup>2</sup> Atualmente, está em vigor o Regime Jurídico da atividade empresarial local e das participações locais – Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, com as mais recentes alterações constantes na lei n.º 2/2020, de 31 de março.

<sup>3</sup> Nuno Ferreira da Cruz e Rui Marques (2011) referem que os apoiantes da utilização de empresas municipais para prestação de serviços públicos locais consideram a administração pública direta – serviços municipais - obsoleta e incapaz de gerar uma resposta eficaz.

personalidade e capacidade jurídica, bem como autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Como sócio, cabe ao município transferir o montante financeiro necessário ao equilíbrio das contas da empresa municipal, caso esta apresente resultados negativos.

Segundo Nuno Ferreira da Cruz e Rui Marques (2011), os governantes locais que não tencionam abdicar do controlo e da gestão dos serviços de interesse geral, mas que pretendem um serviço de maior qualidade que não é possível através dos serviços municipais, ponderam o modelo de empresa municipal para a prestação daqueles serviços.

As empresas municipais são regidas pelo direito privado tal como as empresas privadas. Por essa razão, assistiu-se à criação a ritmo acelerado de empresas municipais (Tavares & Camões, 2007): os municípios pretendem “(...) evitar os constrangimentos normativos da gestão financeira dos serviços públicos, empreendendo-se a chamada «fuga para o direito privado»” (Montalvo, 2003:180). Aquele fenómeno permite, então, aos municípios libertarem-se das regras apertadas da contabilidade pública do direito público, e prosseguirem as suas funções de forma mais eficaz, criando estruturas governativas capazes de “lutar com as mesmas armas” que as empresas privadas em termos de valores corporativos, gestão de recursos humanos e de procedimentos de aquisição de recursos (da Cruz & Marques, 2014:2). Atualmente, em 2020, são 182 as empresas municipais em Portugal.<sup>4</sup>

Porém, as empresas municipais têm de cumprir com um conjunto mínimo de regras públicas, de maneira a garantir a transparência, a igualdade e a boa-fé da administração local, já que são geridas pelo município e em seu benefício (Rodrigues, Araújo & Tavares, 2009). No fundo, a utilização das empresas municipais permite ao decisor local atingir o melhor dos dois mundos, privado e público, uma vez que proporciona mais flexibilidade e autonomia em alguns processos internos, e permite ao decisor local manter um certo controlo na orientação da prestação de serviços (Tavares, 2017; da Cruz & Marques, 2011).

Da Cruz e Marques (2011) efetuaram uma análise SWOT ao modelo de empresa municipal (tabela 1). Dessa análise, os autores concluem que o modelo de empresa municipal apresenta qualidades suficientes para ser uma escolha viável para a prestação de serviços de infraestruturas urbanas<sup>5</sup> em Portugal. Por outro lado, a conclusão geral do estudo, que pretendia entender a viabilidade das empresas municipais na prestação de serviços de infraestruturas urbanas, é a de que o modelo de empresa municipal apresenta piores resultados de

---

<sup>4</sup> <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/>

<sup>5</sup> Serviços de infraestruturas urbanas são, por exemplo, os serviços de distribuição de água, o serviço de recolha de lixo urbano e o serviço público de transporte de passageiros.

produtividade em comparação com a produção interna através dos serviços municipais. Acontece que a análise não teve em conta o aumento da qualidade dos serviços ao alterar o modelo de prestação de serviços municipais para empresa municipal, pelo que a produtividade pode ter diminuído, mas a qualidade do serviço aumentado. Ainda assim, um governo local que pretenda aumentar a qualidade do serviço de infraestruturas urbanas que presta deve garantir que essa é a posição da população. Isto é, os cidadãos e utilizadores do serviço têm de ser auscultados e deve ficar clara a preferência por serviços de maior qualidade e, conseqüentemente, mais caros (da Cruz & Marques, 2011). Se os utilizadores não derem valor a uma subida na qualidade do serviço (e conseqüente preço), a opção da empresa municipal deve ser analisada e ponderada com reforçada atenção (da Cruz & Marques, 2011).

**Tabela 1: Análise SWOT das empresas municipais**

<b>Empresa Municipal</b>	<b>Útil</b> para concretizar os objetivos	<b>Prejudicial</b> à concretização dos objetivos
<b>Atributos da organização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Preocupações sociais.</li> <li>· <i>Know-how</i>.</li> <li>· Boa gestão da informação.</li> <li>· Visão empreendedora do negócio.</li> <li>· Contratos de prestação de serviços e as negociações que se seguem são facilitas pela proximidade ao poder político.</li> <li>· Possibilidade de revisão ou extinção da prestação do serviço em caso de mau desempenho ou alterações conjunturais.</li> <li>· Boa capacidade de crédito, considerando que o acionista é o Município.</li> <li>· Filosofia adequada e valores empresarias, de certa forma enquadrados pela legislação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fraca sustentabilidade económica.</li> <li>· Alta dependência do poder político local.</li> <li>· Áreas cinzentas nos tipos de contratos de trabalho.</li> <li>· Restrições orçamentais podem impedir a contratação de pessoal qualificado.</li> <li>· Baixa capacidade de inovação.</li> <li>· Pouca motivação para um melhoramento contínuo.</li> </ul>
<b>Atributos do ambiente</b> em que se insere	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Mercados emergentes nas áreas rurais.</li> <li>· Novos métodos de contratação pública.</li> <li>· Alguma relutância da sociedade no estabelecimento de uma cultura inteiramente capitalista.</li> <li>· A nova cultura de avaliação do desempenho pode tomar estas empresas como mais eficientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fraca reputação na opinião pública.</li> <li>· Falta de um ambiente competitivo.</li> <li>· Instabilidade gerada pelos ciclos eleitorais.</li> <li>· Certas decisões políticas podem mudar radicalmente o modelo organizacional da região (p.ex. a Regionalização).</li> <li>· No caso de falta de viabilidade económica das empresas municipais, a contratação de serviços pode ganhar mais apoiantes.</li> </ul>

Fonte: da Cruz e Marques (2011:103)

As empresas municipais, no caso português, podem ser 100% propriedade do município, podem ser do município e de outra organização pública, ou podem resultar de PPP (da Cruz & Marques, 2011; 2012). As empresas municipais que resultam de PPP institucionais dividem a



sua propriedade entre o governo local e uma empresa privada, cooperando entre si para o bom funcionamento da mesma (da Cruz & Marques, 2011). São as chamadas empresas mistas.

As PPP institucionais são o modelo predominante de prestação de serviços de recolha de resíduos sólidos e distribuição de água, em Espanha. Assim, o meio-termo no espectro das opções de prestação de serviços é a privatização parcial, através das chamadas **empresas mistas**, cuja propriedade é dividida entre o governo, local ou supramunicipal, e o setor privado, e que operam segundo o direito privado (Bel & Fageda, 2010).

Na generalidade das empresas mistas em Espanha, o governo local é o detentor da maioria das ações da empresa, o que lhe permite manter um certo grau de controlo na prestação do serviço em causa. Nesses casos, as decisões estratégicas da empresa, como os objetivos que devem ser perseguidos, são da responsabilidade do governo local (Bel & Fageda, 2010). Por outro lado, o parceiro privado, que usualmente é uma empresa com uma reputação já estabelecida no mercado, realiza as operações do dia-a-dia da empresa mista. O facto do governo local ter uma posição no conselho de administração da empresa mista permite reduzir potenciais problemas que resultariam de contratos de longo prazo incompletos (Bel & Fageda, 2010). Além disso e pelo mesmo motivo, o foco tenderá a estar na prossecução de objetivos do governo local e é dada menos importância à maximização do lucro (Bel & Fageda, 2010).

Segundo Bel e Fageda (2010), o modelo de privatização parcial através da criação de empresas mistas apresenta custos de coordenação maiores do que no modelo de produção e prestação puramente pública, uma vez que o setor público e o setor privado têm de agir em conjunto para prestação de qualidade de um determinado serviço, mas apresenta custos de transação menores do que no modelo de produção e prestação puramente privada, já que os municípios conseguem ter mais controlo e informação sobre o serviço e sobre a empresa.

Em Berlim, a estrutura de prestação de serviços de transporte é uma empresa mista, na medida em que existe uma empresa mãe pública dona de três empresas privadas que fornecem o serviço em conjunto (Swarts & Warner, 2014). Na realidade, neste caso, existe uma relação hierárquica e de dependência, tanto fiscal como legal, que permite à empresa mãe pública exercer um certo grau de autoridade e monitorização sobre as outras empresas privadas, simultaneamente garantindo a qualidade e universalidade do serviço, pela parte pública, e a possibilidade de poupança de custos e ganhos de eficiência e flexibilidade, pela parte privada (Swarts & Warner, 2014). Ademais, os custos de transação e monitorização entre o comprador do serviço (o setor público) e o produtor do serviço (o setor privado) tenderão a ser menores

neste modelo de prestação de serviços. Assim é pela capacidade da empresa mãe de monitorizar as subsidiárias e exercer controlo sobre elas, podendo até substituir a gestão da operadora privada ou mesmo dissolver alguma subsidiária (Swarts & Warner, 2014).

Swarts e Warner (2014) referem algumas características das empresas mistas como a de prestação de serviço de transporte em Berlim, explanadas na tabela 2.

**Tabela 2: Potenciais vantagens e problemas associados às empresas mistas**

<b>Empresa Mista (Público-Privada)</b>	<b>Vantagens</b> (da introdução da parte privada)	<b>Problemas Associados</b>
	<u>Competição</u> – apresenta a possibilidade de aumentar a produtividade e reduzir a despesa pública.	A competição é fraca na maioria dos serviços públicos; a privatização pode afetar os custos de transação e monitorização, a qualidade do serviço e a equidade laboral.
	<u>Gestão dos RH é mais flexível</u> – no Setor Público, a sindicalização dos trabalhadores é mais comum e as regras de contratação e despedimento são mais rígidas. Uma empresa mista opera sob o direito privado, pelo que a flexibilidade do trabalho é maior.	Os privados são mais eficientes muitas vezes à custa da redução de salários e benefícios dos trabalhadores, o que pode levar a uma diminuição da qualidade do serviço e da segurança pública.
	<u>Qualidade do serviço e da gestão</u> – o privado implementa inovações nos processos antes do setor público. Através de uma empresa mista, o setor público tem acesso a essas inovações.	

Fonte: Adaptado de Swarts e Warner (2014).

Além dessas vantagens das empresas mistas, Bognetti e Robotti (2007) argumentam ainda que o capital privado, numa situação em que há limites à dívida pública local como é o caso de Itália e Portugal, pode ser utilizado para financiar investimentos necessários para manter o serviço atualizado e economicamente eficiente. No entanto, Nuno Ferreira da Cruz e Rui Marques (2012) referem que as empresas mistas tendem a prosseguir os objetivos do setor privado, em vez de protegerem a 100% o interesse público. Por esse motivo e pelo facto da parceria público-privada ser estabelecida através de contratos, da Cruz e Marques (2012) não incluem as empresas mistas no modelo de produção interna.

Por sua vez, no que concerne o serviço público de transporte rodoviário de passageiros (autocarro), em Barcelona, existe uma empresa pública e várias privadas a operar no mercado (Albalade, Bel & Calzada, 2012). Essa prestação mista distingue-se do modelo de empresas mistas, uma vez que a “mistura” ocorre ao nível do mercado e não da empresa, como ocorre nos EUA (Warner & Hefetz, 2008; Warner & Bel, 2008), em que várias empresas, públicas e

privadas, prestam o serviço na mesma jurisdição. O modelo de **prestação mista ao nível do mercado** não afeta a propriedade das empresas, mas implica igualmente uma privatização parcial da prestação do serviço, uma vez que a prestação é dividida entre o município e fornecedores privados (Albalate, Bel & Calzada, 2012).

No caso de Barcelona, o SPTP consiste então numa empresa pública e em várias privadas que operam o serviço através de diferentes concessões. Na realidade, a prestação do serviço é pública e efetuada pela TMB (Transports Metropolitans de Barcelona) no centro da cidade e arredores durante o dia, correspondendo ao transporte de cerca de 75% dos passageiros; as pequenas empresas privadas operam geralmente nas rotas de ligação dos subúrbios ao centro da cidade, e prestam ainda as rotas da noite (Albalate, Bel & Calzada, 2012). Albalate, Bel e Calzada (2012) fazem uma revisão da literatura sobre as características e, no fundo, vantagens da prestação mista público-privada (tabela 3).

**Tabela 3: Vantagens da prestação mista público-privada**

	<b>Vantagens</b>	<b>Explicação dada pela literatura</b>
<b>Prestação Mista Público-Privada</b>	Ajuda a reduzir custos regulatórios. Permite saber informação sobre os custos, reduzindo as assimetrias de informação e os CT.	O governo pode comparar os processos de produção e os custos das empresas, enquanto mantém o envolvimento direto na prestação do serviço – Miranda & Lerner, 1995.
	Promove a competição	A utilização do mecanismo de concursos públicos – licitação competitiva – aumenta o número de potenciais fornecedores na jurisdição – Warner & Hefetz, 2008.
	Facilita a cooperação público-privada.	A empresa pública fica responsável por algumas componentes da prestação de serviços e as empresas privadas ficam encarregues de outros aspetos – Warner & Hefetz, 2008.
	Permite a reversão da privatização, se necessário.	O governo local pode optar por externalizar ainda mais o serviço ou reverter para prestação pública unicamente, aumentando o seu poder de negociação em relação ao modelo de contratação e prestação privada – Warner & Hefetz, 2007.
	Disciplina os funcionários públicos.	Os gestores públicos e os sindicatos podem sentir-se ameaçados pela possibilidade de privatização total do serviço, o que pode levar a um aumento na preocupação com a eficiência e a uma redução na probabilidade de greves e manifestações – Hatry, 1999.

Fonte: Adaptado de Albalate, Bel e Calzada (2012).

No fundo, a utilização de empresas municipais ou empresas mistas para a prestação de determinados serviços públicos locais evidencia que os eleitos locais têm vindo a reconhecer

cada vez mais a necessidade de apostar numa abordagem que equilibra questões de eficiência, de gestão de mercado e a satisfação e o envolvimento dos cidadãos, num modelo que se caracteriza pela sua posição mediana entre as opções puramente públicas e as puramente privadas (Warner & Hefetz, 2008). Segundo Warner e Hefetz (2008), a prestação mista ao nível do mercado garante o que os autores apelidam de redundância organizacional no sistema. No fundo, esta redundância permite evitar resultados de monopólio público e assegurar a prestação do serviço na eventualidade de falhas de contrato.

### 2.1.2 Cooperação intermunicipal/Gestão Intermunicipal

Nas últimas décadas, as autarquias portuguesas têm vindo a assumir um papel preponderante na provisão de bens e serviços, decorrente de um processo de descentralização, gradual e incremental, da transferência das atribuições da administração central para a administração local, acompanhando o concomitante aumento da quantidade e diversidade de preferências dos cidadãos. A grave crise social económica e financeira iniciada em 2008 trouxe a cooperação para o centro de diversas arenas - política, social, económica – surgindo como uma solução reforçada para a concretização de objetivos que o processo de competição não conseguiu concretizar. No fundo, o contexto de crise financeira que se viveu na União Europeia entre 2007 e 2013, e a consequente redução das transferências intergovernamentais, enfatizou a necessidade de cooperação entre governos locais e o estabelecimento de parcerias entre instituições (Teles, 2016; Silva & Puey, 2018). Os fundos da União Europeia destinados as entidades supramunicipais e regionais revelaram-se um motor para o estabelecimento de parcerias de cooperação e coordenação entre os governos locais (Teles, 2016; Silva & Puey, 2018; Raudla & Tavares, 2018).

Citando Agranoff e McGuire (2003), Bel e Warner (2016) afirmam que a cooperação intermunicipal envolve o estabelecimento de contratos ou a ação conjunta voluntária e informal entre vários governos locais como meio de capturar economias de escala, melhorar a qualidade dos serviços e promover a coordenação regional. No contexto norte-americano, a cooperação intermunicipal consiste no estabelecimento de contratos em que um município atribui a responsabilidade de prestação do serviço a um outro município. No caso espanhol e igualmente no caso português, a cooperação consiste na decisão do município delegar ou transferir a responsabilidade de um serviço público local a uma entidade supramunicipal que agrega vários municípios (Bel, Fageda & Mur, 2014).

Há várias formas organizativas de cooperação intergovernamental: os municípios podem juntar-se e criar entidades intermunicipais (Associações de Municípios de fins múltiplos) – Áreas Metropolitanas (AM) e Comunidades Intermunicipais (CIM) – e/ou Associações de Municípios de fins específicos. Podem, ainda, celebrar acordos de cooperação entre eles, criar empresas intermunicipais e/ou estabelecer geminações (Ribeiro & Faria, 2009).

As AM são pessoas coletivas de direito público de âmbito territorial, com personalidade jurídica própria, compostas por vários municípios contíguos que coordenam esforços e estratégias para encarar desafios e propor soluções em conjunto na prossecução de interesses comuns das suas populações. Em Portugal, temos duas Áreas Metropolitanas, a de Lisboa e a do Porto. O sistema político da AML, apesar de tendencialmente policêntrico como o da AMP, apresenta um *layout* ligeiramente diferente, com uma grande cidade com serviços variados, Lisboa (mais de meio milhão de habitantes), e várias cidades vizinhas de menor dimensão (Sintra é a segunda maior cidade da AML com cerca de 391 mil habitantes; todas as outras têm perto de 200 mil habitantes ou menos)<sup>6</sup>. Diferentes tipos de serviços requerem diferentes níveis de escala para obter eficiência. Por exemplo, serviços de abastecimento de água ou de distribuição de eletricidade dependem de economias de escala, pelo que quantos mais municípios estiverem envolvidos nessa rede, menos custos existirão, mais eficiente é o serviço. Já na área social, isto não acontece desta forma, porque são serviços que não dependem da escala para serem eficientes. Deste modo, a centralização impede a otimização da dimensão do território para diferentes tipos de serviços a prestar.

Por sua vez, a AMP envolve várias cidades de dimensão semelhante com maior diversidade de bens e serviços, preços e alternativas, daí a caracterização do seu sistema político como policêntrico. A fragmentação de governos locais numa AM induz a competição entre unidades responsáveis pela provisão de bens e serviços públicos, gerando benefícios para os cidadãos porque podem escolher a unidade da qual recebem os serviços “votando com os pés”. É neste tipo de sistema que há mais competição entre municípios.

As CIM agregam vários municípios, que atuam conjuntamente no sentido da prossecução de vários fins públicos. As atribuições das CIM estão esplanadas no artigo 81.º da Lei n.º 75/2013, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais e aprova o estatuto das entidades intermunicipais. Assim, as principais atribuições das CIM abrangem a/o:

“a) Promoção do planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;

---

<sup>6</sup> Dados do Pordata de 2019.

- b) Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal;
- c) Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN;
- d) Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.”

Ainda, cabe às CIM assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas áreas descritas no art. 81.º, n.º2. Atualmente, existem em Portugal Continental 21 Comunidades Intermunicipais<sup>7</sup>.

As associações de municípios de fins específicos surgem da vontade dos municípios em se agruparem, de forma a realizar, de forma conjugada, determinadas tarefas em prol de interesses específicos e comuns. Em relação às AM, as associações de municípios de fins específicos têm competências menos gerais e a diversidade das suas fontes de financiamento é também menor, pelo que apresentam um menor grau de autonomia.

Para que as entidades intermunicipais e as associações de municípios de fins específicos funcionem eficazmente na produção de políticas públicas locais e na prestação de serviços, é necessário que detenham um conjunto de competências ou **capacidade de governação** (Silva & Puey, 2018). Aquelas entidades têm de ser capazes de produzir e prestar bens e serviços públicos locais numa jurisdição superior à dos limites individuais de cada município parceiro, mas também têm de conseguir manter um certo consenso entre todos os parceiros envolvidos, no longo prazo (Teles, 2016; Silva & Puey, 2018). As AM, as CIM e as Associações de Municípios de fins específicos devem ser capazes de envolver os cidadãos e assegurar a sua satisfação ao longo do tempo, bem como outros *stakeholders* locais, de forma a assegurar a legitimidade e a estabilidade da estrutura supramunicipal (Teles, 2016; Silva & Puey, 2018).

Os benefícios de uma agregação de municípios e esforços para prestação de serviços públicos de qualidade em conjunto são geralmente aferidos em termos económicos, enquanto os custos e desvantagens são considerados na maior parte das vezes em termos qualitativos (Teles, 2016).

A cooperação intermunicipal, que se baseia em valores de confiança e reciprocidade (Bel & Warner, 2016), permite aos municípios aumentarem o seu poder negocial em termos supramunicipais, de modo a promoverem o desenvolvimento das suas comunidades e, conseqüentemente, da região (Bel & Fageda, 2006). Para municípios mais pequenos, com uma escala subótima de produção, a cooperação intermunicipal pode constituir uma solução para

---

<sup>7</sup> <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/entidades-locais/comunidades-intermunicipais/>

alcance de economias de escala e para consequente redução de custos na prestação de determinados serviços locais (Bel, Fageda & Mur, 2013; Bel & Costas, 2006; Warner & Hefetz, 2003). O estudo de Bel e Mur (2009) conclui que a cooperação intermunicipal reduz de facto os custos da prestação do serviço de recolha de resíduos sólidos naqueles municípios com menos população, permitindo a prestação de serviços com mais qualidade a menores custos.

A cooperação aparece em muitos estudos como a alternativa mais comum à contratação privada, não só pelo facto de nem sempre existir um nível de competição alto no mercado de bens públicos em determinados municípios que permita o recurso eficiente a alternativas de mercado, mas também porque a cooperação intermunicipal permite atingir os benefícios da privatização e contratação, nomeadamente no que concerne as economias de escala (Bel, Fageda & Mur, 2013) – uma vez que permite criar um mercado de prestação de serviços que se estende por várias jurisdições (Warner & Hebdon, 2001) – ao mesmo tempo que permite aos governos locais preservar controlo público sobre a prestação – já que a parceria é entre vários governos locais ou autoridades públicas locais (Warner & Hebdon, 2001) – e a identidade local na prestação dos serviços (Hefetz & Warner, 2011; Teles, 2016), sem incorrer em tantos custos, nomeadamente de transação (Bel & Fageda, 2010; Bel, Fageda & Mur, 2014). Os custos de transação decorrentes de parcerias entre municípios são baixos em relação à alternativa privada, particularmente os custos de monitorização, porque os incentivos para um comportamento oportunista são significativamente reduzidos pela pressão de prestação de contas aos cidadãos e pela falta de direitos de propriedade no setor público (Ferris & Graddy, 1991). No fundo, os municípios que cooperam partilham objetivos semelhantes e valores pró-público, estabelecendo relações de confiança, de reciprocidade e de procura por benefícios coletivos (Bel & Fageda, 2010), o que lhes permite enfrentar problemas sociais ou económicos de escala supramunicipal, bem como partilhar os custos da prestação de serviços (Teles, 2016).

Existe, por vezes, o estigma de que os acordos intermunicipais enfraquecem a autonomia dos municípios individualmente, uma vez que passa a ser uma entidade superior a decidir as políticas locais. Porém, cada município pertencente à CIM, ou AM, ou Associação de municípios, enquanto membro do órgão executivo da entidade, tem poder de veto e de bloqueio do processo de tomada de decisão, pelo que não há perda de autonomia dos governos locais nos processos de cooperação intermunicipal (Teles, 2016).

### 2.1.3 Gestão Privada

No extremo oposto às opções puramente públicas de prestação de serviços, encontra-se a opção de prestação privada, em que uma empresa do setor privado tem a inteira responsabilidade sobre a produção e prestação do serviço (Bel & Fageda, 2010), mediante contrato de prestação ou de concessão de serviços. Recorrer ao setor privado para prestação de bens públicos locais surge como a alternativa direta à produção e prestação do serviço através do mecanismo de hierarquia.

No contexto português, os contratos de média e longa duração estabelecidos entre o setor público e uma empresa do setor privado para prestação de serviços de interesse público designam-se de PPP contratuais (da Cruz & Marques, 2011). Neste caso, os direitos e deveres das duas partes estão estabelecidas no contrato, tornando a sua relação “transacional” (da Cruz & Marques, 2014).

Nos casos de contratação de uma empresa privada por parte de um município, dá-se a transferência da responsabilidade da gestão e prestação do bem ou serviço público àquela, a quem o município concorda pagar o preço acordado contratualmente. Por sua vez, o município pode concessionar o serviço público local, atribuindo a um particular o poder de ocupar, utilizar e explorar uma parcela do domínio público para proveito próprio, assumindo as responsabilidades de explorar o bem ou serviço público, nos termos e moldes que o município permite. Ademais, em troca da concessão, o agente privado despende uma quantia pecuniária a favor do município a título de compensação financeira. Este instrumento de prestação de serviços públicos é vantajoso na medida em que os riscos e encargos com a exploração são eliminados da Administração Pública e cedidos ao agente privado. O modelo de concessão é o que promove maiores incentivos para a eficiência de custos (da Cruz & Marques, 2012). Tanto na contratação como na concessão, a relação entre o município e o privado é meramente contratual, visto tratarem-se de duas entidades distintas, cada uma com personalidade jurídica própria.

Em qualquer contexto, a presença de um monopólio, público ou privado, é geradora de ineficiências. Num mercado, em que existem vários produtores de bens e serviços, a competição existente resulta em maior eficácia e eficiência na coordenação das atividades (Rodrigues, Tavares & Araújo, 2012) e bens e serviços de maior qualidade. Além disso, a teoria dos direitos de propriedade sugere que a produtividade e o desempenho são superiores no setor privado quando comparado com o setor público (Filippini & Prioni, 2003), uma vez que as entidades



públicas carecem de incentivos para um desempenho eficiente, muitas vezes têm objetivos de serviço público amplos e mal definidos e não apresentam risco de falência (Petersen, Hjelmar & Vrangbæk, 2018:133).

Assim, a principal razão para contratar uma entidade privada para produção e/ou prestação de um determinado serviço local é a poupança de custos. Esta poupança de custos e consequente incremento da eficiência derivam de três situações: da competição entre fornecedores, como já mencionado; de economias de escala; e de diferenças setoriais nas práticas laborais (Ferris & Graddy, 1986).

Repare-se que, no caso do SPTP, os custos de mão-de-obra representam uma grande fatia dos custos totais de produção e prestação do serviço (Albalate, Bel & Calzada, 2012). No setor privado, os salários dos trabalhadores são normalmente mais baixos que no setor público, uma vez que este sofre de pressões contínuas dos sindicatos para o seu aumento. Nesse sentido, o setor privado apresentará poupança de custos em operar o serviço de transporte (White, 1997; Albalate, Bel & Calzada, 2012).

Na realidade, as empresas privadas, não tendo a sua atividade restringida a um só município, conseguem atingir economias de escala, já que os custos fixos são distribuídos por várias unidades geográficas (Wassenaar, Groot & Gradus, 2013; Bel & Miralles, 2003). A utilização do mecanismo de contratação para explorar economias de escala manifesta-se particularmente relevante para municípios pequenos, que apresentam uma escala de produção inferior à ótima para a maioria dos serviços (Bel & Fageda, 2006).

Além disso, o setor privado rege-se segundo o direito comercial privado, que proporciona maior flexibilidade na gestão dos processos e do trabalho e recursos humanos (Bel & Fageda, 2010; Wassenaar, Groot & Gradus, 2013; Bel & Miralles, 2003). As empresas privadas orientam a sua atividade para os resultados (*outputs* e *outcomes*) (Wassenaar, Groot & Gradus, 2013; Bel & Miralles, 2003), almejando a eficiência máxima na produção e prestação do bem ou serviço. A capacidade financeira das grandes empresas privadas permite-lhes investir em inovações ao nível da produção, dos processos, das infraestruturas e do equipamento, o que se traduz em poupança de custos de produção e de manutenção no longo prazo (White, 1997). Pelas características intrínsecas à natureza das empresas privadas, estas conseguirão fornecer o serviço ao preço mais baixo (Bel & Miralles, 2003).

Pela outra face da moeda, as empresas privadas e o estabelecimento de contratos de prestação ou concessão de serviços públicos locais com elas apresentam determinados

problemas. O facto das empresas privadas se orientarem por objetivos de maximização de lucro e, portanto, de redução de custos, pode resultar não só em reduções de qualidade do serviço, como numa prestação discriminatória e injusta. Exemplificando, pode ser ineficiente e dispendioso operar uma certa rota de transporte de passageiros pelo facto de o número de passageiros nessa zona ser diminuto, o que levará um privado com objetivos de maximização do lucro a cessar o serviço naquela zona<sup>8</sup>. Tenhamos em consideração que as empresas privadas podem escolher o seu mercado e os serviços que prestam, enquanto do Setor Público se espera uma prestação universal do bem ou serviço (Petersen, Hjelmar & Vrangbæk, 2018). Assim, a atribuição de um serviço a uma empresa privada pode levar à sua descontinuidade e à consequente criação de injustiças a nível social (Joassart-Marcelli & Musso, 2005), o que vai contra o interesse e bem-estar público. Ademais, a transferência de responsabilidade de produção e prestação de serviços a empresas do setor privado permite ao governo local desculpabilizar-se perante os cidadãos constituintes das eventuais perdas de qualidade ou do aparecimento de desigualdades na prestação (Joassart-Marcelli & Musso, 2005).

Enquanto principal numa relação contratual, o governo local padece de racionalidade limitada, o que não lhe permite saber toda a informação sobre todos os potenciais fornecedores do bem ou serviço, nem as suas verdadeiras intenções e objetivos. Aliás, as empresas privadas, com o objetivo de maximização do lucro e da sua utilidade, podem encontrar lacunas no contrato, imperfeito, estabelecido e agir de forma oportunista para ir ao encontro dos seus objetivos e pretensões, à custa da desigualdade de acesso à informação (Araújo, 2000). O governo contratante não sabe *a priori* as intenções dos fornecedores privados, o que torna mais complexa a gestão do contrato e do processo de transferência de responsabilidades de produção e prestação para uma entidade privada. Face aos condicionalismos da assimetria de informação e ao oportunismo dos agentes, o principal - governo local contratante - incorre em custos de pesquisa de informação, de formulação do contrato, e de monitorização do mesmo; isto é, incorre em custos de transação elevados, que podem não justificar a transferência da produção e prestação do serviço a um privado. Ainda, os custos de transação são mais proeminentes na contratação de serviços com elevado grau de especificidade e de difícil mensurabilidade, o que não é o caso do SPTP.

Outro problema associa-se à questão da maior flexibilidade na contratação, no despedimento e na atribuição de benefícios laborais, no setor privado. É certo que a maior

---

<sup>8</sup> Certo está que os contratos de concessão podem incluir cláusulas que obrigam a empresa a operar determinadas rotas para cumprir um desígnio de serviço público. Porém, a empresa pode eventualmente não aceitar prestar o serviço, dadas essas cláusulas.

flexibilidade proporciona maior poupança de custos e incremento da eficiência; porém, o preço a que essas vantagens são internalizadas é o mais preocupante. Isto é, a flexibilidade no trabalho traduz-se muitas vezes em salários mais baixos para os trabalhadores e incentivos e benefícios laborais reduzidos, enfraquecendo assim o poder dos trabalhadores (Swarts & Warner, 2014). Além disso, tal situação pode levar a uma diminuição da qualidade do serviço e da segurança pública (Swarts & Warner, 2014).

## 2.2 Serviço público de transporte de passageiros

O SPTP é, segundo o estabelecido pela União Europeia, um serviço de interesse económico geral prestado ao público numa base não discriminatória e regular<sup>9</sup>, com particular importância para os cidadãos e para a sociedade, e que não seria produzido sem a intervenção das autoridades locais competentes (da Cruz & Marques, 2014), sendo inegável a sua importância para o desenvolvimento e mobilidade urbana. No caso dos municípios portugueses, estes dispõem de atribuições em vários domínios, incluindo o de transporte, na medida em que compete à Câmara Municipal “(...) criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património do município ou colocados, por lei, sob administração municipal.”<sup>10</sup>

A Lei n.º 52/2015, de 09 de junho, aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) que vem alterar o modelo institucional de planeamento e gestão do SPTP, estabelecendo “(...) o regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros (...)” (RJSPTP, CAP I, art.1.º). As Câmaras Municipais, as CIM e as AM, assim como o Estado “(...) até ao termo do período referido nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 5.º do RJSPTP (...)” (art. 6.º), são autoridades de transporte, pelo que têm as atribuições e competências relativas à organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do SPTP, como previsto no art.4.º do CAPÍTULO II do RJSPTP.

Portanto, o SPTP pode ser explorado diretamente pelas AT, ou através de celebração de contrato com operadores internos ou externos, ou, no caso do SPTP expresso, nos termos do

---

<sup>9</sup> Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2007.

<sup>10</sup> Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua 8.ª versão, de 2018, art. 33.º.

artigo 33.º, como prevê o art. 16.º. As competências das AT podem ainda ser partilhadas ou mesmo delegadas a outras autoridades de transporte ou entidades públicas, através da celebração de contratos interadministrativos entre ambas, segundo o artigo 10.º do mesmo regime. Em suma, o serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado:

- a) Pela própria autoridade de transporte, através de serviços próprios ou empresas locais. No caso dos municípios, através dos serviços municipais ou municipalizados, ou empresas municipais<sup>11</sup>; no caso das CIM ou AM, através de serviços próprios ou empresas intermunicipais. Equivalente ao modelo de prestação de serviços por via da **HIERARQUIA**.
- b) Pela delegação de competências noutra AT ou entidade pública. Os municípios podem delegar essas competências na CIM respetiva, através de contratos interadministrativos, que decide então como explorar o SPTP. As CIM/AM podem celebrar entre si contratos interadministrativos de Cooperação, de Partilha de Competências, ou de Partilha e Coordenação de Competências no que concerne o SPTP intermunicipal ou inter-regional. Equivalente ao modelo de prestação de serviços de PARCERIAS ou **solução HÍBRIDA**.
- c) Através da celebração de contratos de concessão ou prestação de serviço entre a AT e um operador de serviço público de transporte de passageiros. Portanto, recorrendo à externalização. Equivalente ao modelo de prestação de serviços via **MERCADO**.

No presente trabalho, o único modo de transporte coletivo de passageiros em que iremos colocar o foco será o rodoviário, deixando de lado os modos de transporte fluvial e ferroviário. Ademais, o foco do estudo está nos serviços de **transporte urbano ou de âmbito municipal (transporte local)**, previsto na Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, aprovada pela Lei n.º 10/90, de 17 de março, entendido como o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação em meio urbano ou dentro de um município e que se desenvolve integralmente dentro da respetiva área geográfica, mesmo que existam linhas secundárias e complementares ou outros elementos acessórios dessa atividade que entrem no território de municípios imediatamente contíguos. Nesse sentido, são considerados serviços de transporte urbano ou municipal aqueles cujas carreiras/linhas base se desenvolvem integralmente nos limites do município. Os transportes exclusivamente escolares

---

<sup>11</sup> Empresas municipais recaem na definição de *operador interno*, segundo o RJSPTP e o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho. Segundo este último, ao operador interno deve ser adjudicado por parte da AT um contrato de serviço público por ajuste direto (art. 5.º, n.º2).

não se incluem nesta categoria de transporte municipal, visto serem um serviço de transporte de passageiros não regular e específico.

Existe ainda o SPTP expresso, “(...) realizado para ligações diretas e semidiretas interurbanas entre aglomerados ou centros urbanos, complementares ao serviço público de transporte de passageiros intermunicipal e inter-regional”<sup>12</sup> e “(...) explorado em regime de acesso livre, mediante comunicação prévia ao IMT, I. P., observados os requisitos estabelecidos em legislação especial”<sup>13</sup>, cuja autoridade de transportes competente é o Estado. Porém, como mencionado, não fará parte do presente estudo.

Ferris e Graddy (1986) desenvolveram um modelo de decisão do modo como será prestado um serviço público baseado em dois passos: primeiro, o governo local deve decidir se o serviço em consideração vai ser produzido internamente, ou através de parcerias com outros governos locais ou através de contratação; a segunda decisão passa pela escolha de quem contratar – outros governos, organizações sem fins lucrativos ou empresas privadas - caso seja esse o resultado da primeira decisão. Bel, Fageda e Mur (2014) mencionam duas dimensões de decisão, no contexto espanhol. A primeira relaciona-se com o nível da prestação/provisão do serviço, e, portanto, faz a distinção entre a provisão individual – ao nível do município – e a provisão colaborativa – ao nível intermunicipal. A segunda dimensão corresponde à decisão de produção, que, por sua vez, pode ser pública ou privada.

Adaptando as dimensões de decisão ao caso em estudo, argumentamos que o governo local tem três decisões a tomar aquando a escolha do modelo de prestação de serviço público de transporte coletivo de passageiros urbano/municipal. A primeira decisão passa pela escolha entre prover ou não prover o serviço. A segunda decisão, enquanto autoridade de transporte, incide sobre a **provisão** do serviço; isto é, o município deve decidir se pretende prestar o serviço ao nível municipal ou se pretende delegar essa competência na Comunidade Intermunicipal ou Área Metropolitana. Da segunda decisão resulta, então, a decisão de não cooperar ou cooperar. A terceira e última decisão incide sobre a **produção** do serviço em si. Neste sentido, se o município optar por não cooperar, tem três opções: prestar o serviço através de serviços próprios (serviços municipais ou serviços municipalizados), através de empresas municipais, ou através da contratação de operadores privados para o efeito. Se, por outro lado, o município optar por cooperar na segunda decisão, a CIM fica com a responsabilidade da produção do SPTP, podendo prestar o serviço através de serviços próprios, através de empresas intermunicipais ou

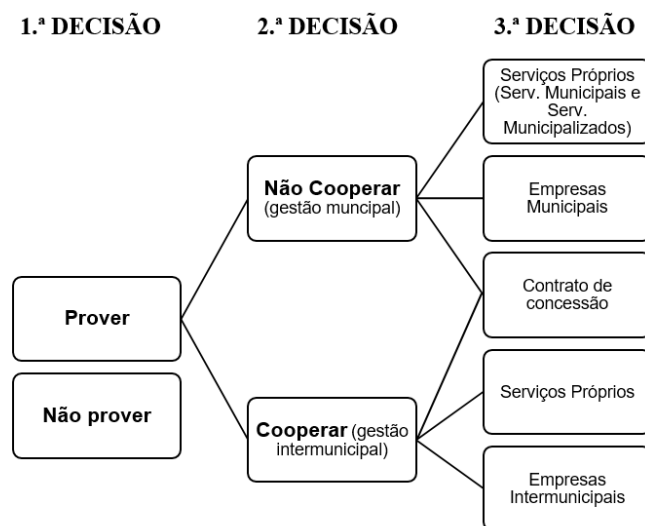
---

<sup>12</sup> RJSPTP, Capítulo I, art. 3.º, alínea q).

<sup>13</sup> RJSPTP, Capítulo V, art. 33.º.

através da contratação de operadores privados. Esta última decisão acaba por ser indiretamente feita pelos municípios, uma vez que do conselho e da assembleia intermunicipais fazem partes apenas representantes dos municípios associados. Observe-se a Figura 1 para melhor entendimento dos três momentos de decisão.

**Figura 2: Modelo Teórico das Decisões de Prestação e Produção dos Municípios, enquanto ATs**



O caso do município do Porto é um tanto complexo em relação a todos os outros municípios portugueses. Segundo o RJSTP, o Estado é a autoridade de transportes competente quanto ao SPTP urbano/municipal explorado na área metropolitana do Porto, ao abrigo das relações concessórias entre o Estado e o operador interno Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S. A. (STCP) até ao termo das relações de serviço público em vigor (RJSPTP, CAPÍTULO II, art. 5.º). A STCP é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, cujo objeto principal é a exploração do transporte público rodoviário coletivo de passageiros na Área Metropolitana do Porto (AMP) e acessoriamente a exploração de atividades complementares ou subsidiárias daquele objeto<sup>14</sup>. Recentemente, a 27 de dezembro de 2020, a STCP passou a estar na esfera intermunicipal, cuja gestão será daqui em diante assumida pelos municípios do Porto<sup>15</sup>, de Vila Nova de Gaia, Gondomar, Matosinhos, Valongo e Maia<sup>16</sup>, na

<sup>14</sup> [https://www.stcp.pt/fotos/editor2/1\\_stcp\\_03\\_09\\_2019\\_caracterizacao\\_empresa.pdf](https://www.stcp.pt/fotos/editor2/1_stcp_03_09_2019_caracterizacao_empresa.pdf)

<sup>15</sup> “1- O Município do Porto é a autoridade de transportes relativamente ao serviço público de transporte rodoviário de passageiros de âmbito municipal, que se desenvolve maioritariamente na cidade do Porto, explorado pela STCP ao abrigo do contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros por autocarro no território de seis municípios associados da AMP, celebrado entre o Estado, a AMP e a STCP, em 8 de agosto de 2014, na versão resultante do segundo aditamento, datado de 28 de julho de 2017 (contrato de concessão de serviço público), nos termos e para os efeitos da legislação em vigor.” – Decreto-Lei n.º151/2019, de 11 de outubro.

<sup>16</sup> Por exemplo: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/stcp-passa-a-partir-deste-domingo-a-ser-gerida-pelos-municipios-681039>

sequência dos Decretos-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro, e n.º151/2019, de 11 de outubro<sup>17</sup>. No caso do município do Porto, este é AT relativamente ao SPTP de âmbito municipal, explorado pela STCP, que por sua vez é uma empresa de âmbito intermunicipal. Uma vez que a legislação é a mesma para as empresas municipais e intermunicipais, não há necessidade de fazer a distinção entre ambas. Deste modo, assumimos no presente trabalho que o município do Porto provém o SPTP de âmbito municipal (1.ª decisão), não coopera para a sua prestação (2.ª decisão) e produz o serviço através de uma empresa municipal (3.ª decisão).

Relativamente à opção de contratação (aquando a terceira decisão), é importante ter em conta que a exploração do SPTP deve ser contratualizada pela AT responsável através dos mecanismos previstos no Regulamento (CE) n.º1370/2007 até 3 de dezembro de 2019. Até novembro de 2020, apenas a Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL), a CIM do Baixo Alentejo e as Área Metropolitanas de Lisboa (AML) e do Porto (AMP) tinham concluído o concurso público internacional para a exploração do SPTP; em fase de conclusão estavam então as CIM Lezíria do Tejo, Tâmega e Sousa, Ave, Cávado e Alentejo Central; e 11 CIM “(...) ainda não avançaram com o concurso público internacional para a concessão da rede de transportes rodoviário e duas - as comunidades intermunicipais (CIM) de Viseu Dão Lafões e de Aveiro - não encontraram operadores interessados no mercado”.<sup>18</sup> Os municípios, como AT, devem igualmente proceder a concurso internacional de exploração do SPTP. Até isso acontecer, os municípios emitem autorizações provisórias. No presente trabalho, não fazemos a distinção entre a exploração do SPTP através de autorizações provisórias ou de contratos de concessão/prestação de serviço.

---

<sup>17</sup> O Decreto-Lei n.º151/2019, de 11 de outubro, opera a intermunicipalização da Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S. A.

<sup>18</sup> <https://www.jn.pt/nacional/transportes-sem-concursos-em-11-regioes-e-duas-sem-propostas-12996149.html>

### 3. Revisão de literatura

#### 3.1 Determinantes da escolha do mecanismo de governação

As razões da escolha de um determinado modo de prestação de serviço por parte de um governo local têm vindo a ser investigadas desde há décadas. Os primeiros estudos recaíam sobre a decisão de produzir internamente o serviço ou contratar uma empresa privada para fazê-lo – *make or buy decision* (por exemplo Nelson, 1997; Walker & Weber, 1984). Só mais recentemente são investigadas outras alternativas às clássicas.

Bel e Fageda (2010) referem-se ao trabalho de Niskanen (1971) quando afirmam que a abordagem da Escolha Pública foi a primeira a ser utilizada para analisar de uma forma mais abrangente os modos de prestação de serviços públicos. A Teoria da Escolha Pública recusa a visão dualista do Homem, defendendo que este age de acordo com os seus interesses e objetivos individuais, numa lógica de maximização da sua própria utilidade, e não de acordo com uma qualquer “vontade geral” independente do indivíduo (Alves & Moreira, 2004). No fundo, a Teoria da Escolha Pública foca-se no comportamento dos atores políticos e dos gestores públicos. Assim, um político eleito tende a ponderar as suas decisões sob uma análise custo-benefício pessoal, escolhendo políticas que o beneficiem pessoalmente e melhorem as suas hipóteses de reeleição. Espera-se, portanto, que a intervenção do político e do burocrata neste sentido, monopolizando a prestação e produção do serviço público, seja geradora de ineficiências e sobreprodução.

Deste modo, a Teoria da Escolha Pública reforça a necessidade de reduzir o setor público e o poder do Estado, de forma a torná-lo menos dispendioso (Denhardt & Denhardt, 2000), induzindo a preferência por modelos de prestação de serviços mais orientados para o mercado. Como tal, a privatização<sup>19</sup> de serviços surge como uma panaceia para quebrar o monopólio público, promover a eficiência por meio da competição e proporcionar aos cidadãos mais opções e escolha num contexto de mercado (Warner & Bel, 2008:724). O setor privado e as empresas que nele operam conseguem desfrutar de mais incentivos para a melhoria organizacional e para a inovação do que o setor público, de maneira que a introdução de competição na prestação e produção de serviços públicos resulta em melhorias da qualidade do

---

<sup>19</sup> Usamos o termo *privatização* como Fitch (2007), para nos referimos à transferência de propriedade pública para propriedade privada (seja parcial, seja total), à gestão privada, e ao estabelecimento de contratos com empresas privadas.



serviço e minimização dos custos a ele associados, conseqüentemente incrementando a eficiência técnica do serviço (Bel & Miralles, 2003).

Se a externalização de serviços se apresenta como uma alternativa mais barata e eficiente que a produção interna dos mesmos, qual a razão para os governos locais não optarem sempre por esse modelo de prestação? Na realidade, devem ser considerados os custos totais da externalização de um serviço, e não apenas os custos de produção. Assim, e apesar das empresas privadas serem tecnologicamente mais eficientes, os custos de transação não devem ser descurados da equação (Nelson, 1997). Além disso, a pressão exercida por grupos de interesse, como sindicatos, e a necessidade de manter a qualidade do serviço intacta ou crescente, retiram o foco da contratação de empresas privadas (Warner & Hebdon, 2001). Aliás, a atividade do governo local deve ter em conta valores inerentes ao serviço público, como a equidade, a justiça, a coesão social e o bem-estar do cidadão, almejando níveis de qualidade e segurança do serviço máximos, sem atender apenas à redução de custos e à maximização da eficiência económica do serviço.

Os contributos de Coase (1937), numa primeira fase, e, posteriormente, de Williamson (1985) foram essenciais para a definição e elaboração da Teoria dos Custos de Transação (TCT). De acordo com a TCT, um governo local, que incorre em custos na produção e/ou prestação de bens e serviços, deve escolher o modelo de prestação de serviço público que minimiza os custos de transação associados, económicos e políticos. Coase (1937) define custos de transação como sendo os custos de utilização do mecanismo de preços, tais como os custos de descoberta dos preços relevantes e os custos de negócio e celebração de um contrato. Williamson (1985) define-os como os custos de funcionamento do sistema económico, e Ferris e Graddy (1991) chamam custos de transação àqueles em que se incorre num esforço de minimizar problemas de agência encontrados aquando da contratação. No fundo, são os custos associados ao planeamento, à negociação, à elaboração e à monitorização de um contrato (Brown & Potoski, 2003), e dependem das características do serviço, nomeadamente da especificidade do ativo e da mensurabilidade do serviço. Estes custos, porém, não são exclusivos aquando da contratação/externalização de um serviço. Aliás, numa tentativa de escolher o melhor modo de prestação de serviço, o governo local pode incorrer em custos elevados de pesquisa e recolha de informação acerca das potenciais organizações ou empresas com quem contratar, chegando à conclusão de que é preferível produzir o serviço internamente. Nesse processo, e optando pela produção interna, o governo local incorreu em custos de transação *ex-ante* (Williamson, 1981; Brown & Potoski, 2005). É preciso, ainda, ter em consideração que os potenciais ganhos de

eficiência associados à contratação de uma empresa privada podem ser absorvidos pelos custos de transação associados a essa mesma decisão (Tavares & Rodrigues, 2017).

A TCT é útil em estudos que pretendem analisar vários serviços públicos e os determinantes para o modelo de prestação de cada um deles. Szmigiel-Rawska, Lukomska e Tavares (2020) analisaram os determinantes dos modelos de prestação de serviços locais em 1.080 dos 2.478 municípios da Polónia, nomeadamente do serviço de distribuição de água, do serviço de transporte público local e de serviços de cuidados de saúde para a terceira idade. Em relação às hipóteses relativas aos custos de transação, os autores concluíram no sentido de que a contratação de empresas privadas é preferível para serviços com alta especificidade do ativo, e, no caso dos serviços com especificidade do ativo moderada, a preferência é pela transferência do poder de prestação para empresas municipais. Já em termos de mensurabilidade, os serviços mais fáceis de mensurar e, portanto, de monitorizar são mais prováveis de serem externalizados através de cooperação intermunicipal ou de contratação de privados; serviços mais difíceis de mensurar e monitorizar tendem a ser prestados internamente.

Além das conclusões que a Teoria da Escolha Pública e a Teoria dos Custos de Transação permitem extrair, os estudos existentes na literatura acerca dos determinantes da escolha de um determinado modo de prestação de serviço público em detrimento dos outros apontam ainda para determinantes **económicos**, relacionados com a poupança de custos e aumento da eficiência que advêm tanto da introdução de competição, como de economias de escala; e com as restrições fiscais a que os municípios estão sujeitos; e apontam para determinantes **políticos**, relacionados com a existência de grupos de interesse que exercem pressão sobre o governo para o favorecimento de determinado modo de prestação de serviço, e com a ideologia do partido político no poder (Bel & Fageda, 2007;2009;2010; Szmigiel-Rawska, Lukomska & Tavares, 2020). O mecanismo de governação, ou modelo de prestação de serviço público, mais apropriado, segundo vários autores, é o que minimiza os custos de produção e transação da prestação (Brown & Potoski, 2003; Ferris & Graddy, 1991; Rodrigues, Araújo & Tavares, 2009). Assim, os municípios devem escolher o modelo de prestação de serviços locais mais adequado, calculando os riscos e benefícios de produzir e prestar internamente ou de recorrer a outros governos ou empresas privadas (Carr, Leroux & Shrestha, 2009).

### 3.1.1 Determinantes Socioeconómicos

Os governos locais podem escolher como prestar os serviços locais que lhes competem na Lei<sup>20</sup> aos seus constituintes. A máxima eficiência, através da poupança de custos, enquanto se mantém níveis de qualidade adequados, é normalmente um objetivo a alcançar aquando a ponderação do modelo de prestação de serviços locais e é, inclusive, o aspeto mais analisado como motivação para a contratação de empresas privadas para a prestação (Bel & Fageda, 2006). Os ganhos de eficiência podem advir de três situações, segundo Ferris e Graddy (1986): economias de escala, nível de competição entre fornecedores e diferenças setoriais nas práticas laborais.

O tamanho do município e a densidade populacional são os melhores indicadores de **economias de escala e do nível de competição**. Vários estudos veem o tamanho do município e a densidade populacional como fatores determinantes na escolha do modelo de prestação de serviços. Em relação ao tamanho do município, existem, na literatura, duas conclusões distintas: uma conclui que os municípios maiores tendem a produzir os serviços internamente; outra que determina que os municípios maiores preferem externalizar a prestação, contratando empresas privadas para o efeito.

As cidades maiores, em termos de área e de número de habitantes, conseguem beneficiar de economias de escala na produção e prestação de serviços internamente (Joassart-Marcelli & Musso, 2005), e, por isso, não sentem muita pressão para externalizar os serviços, como as cidades pequenas sem aquelas características. Por outro lado, é nas cidades maiores que tende a existir um número mais elevado de fornecedores, situação que resulta da economia envolvente mais desenvolvida, e, portanto, o potencial para poupança de custos através da contratação de empresas privadas é superior (Ferris & Graddy, 1986). Na realidade, a contratação introduz competição onde antes exista um monopólio público<sup>21</sup> (Savas, 1987), que, quando quebrado, permite minimizar custos. Nesse sentido, a competição entre fornecedores é um fator minimizador de custos de produção e promotor de soluções mais eficientes e eficazes (Rodrigues, Tavares & Araújo, 2012), uma vez que o acesso a informação acessível sobre preços e qualidade dos serviços é superior nestes mercados competitivos. Também Bel, Fageda e Mur (2013), num estudo sobre os municípios de Aragão, em Espanha, concluíram que quanto maior o município, maior a probabilidade de estabelecerem contratos com empresas privadas, sendo mais frequente em municípios de tamanho médio. Do mesmo modo, Bel e Miralles (2003), num estudo 10 anos antes sobre a escolha do modelo de prestação de serviços de recolha

---

<sup>20</sup> Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – artigo 21.º, n.º 3.

<sup>21</sup> Assumindo que o mercado não é monopolista, sendo certo de que, se o for, o monopólio simplesmente passará de público para privado.

de resíduos sólidos em municípios da Catalunha, concluem que à medida que a procura pelo serviço aumenta, isto é, à medida que a população aumenta, a probabilidade de contratar é maior, até um ponto em que a tendência se inverte. Ou seja, com o aumento da procura e da população, a gestão do serviço torna-se mais complexa, exigindo mais flexibilidade organizacional e do serviço, dando abertura para a contratação de empresas privadas para atingir economias de escala. Porém, as economias de escala esgotam-se assim que uma determinada dimensão de um município é atingida. Assim, a relação entre a probabilidade de contratar e o tamanho da procura (do município, portanto) apresenta uma configuração de U invertido, sendo a probabilidade de contratar mais alta em municípios de tamanho médio (Bel & Miralles, 2003).

Quando a opção de contratação de uma empresa privada não é possível, um município grande tende a optar pela transferência de competências para uma empresa municipal existente ou pela criação de uma empresa municipal para prestação dos serviços, como alternativa à produção e prestação através dos serviços próprios do município, como forma de capturar economias de escala e explorar ganhos de especialização, ao mesmo tempo que mantém algum controlo sobre a prestação do serviço local (Tavares & Camões, 2010). Ainda, Bel e Fageda (2006) chegam à conclusão de que, perante a escolha do modelo de prestação de serviços que são afetados pelo tamanho da jurisdição, como seja o caso do serviço de recolha de resíduos sólidos, a cooperação intermunicipal é mais comum em municípios pequenos e vai diminuindo com o aumento da população, uma vez que as economias de escala se esgotam à medida que a população aumenta. Pelo exposto, um município de grande dimensão tem preferência por mecanismos de mercado ou quase mercado e orienta as suas decisões conforme esse facto.

Porém, nem sempre os mecanismos de mercado são mais eficientes. Campos-Alba et al (2020) analisaram a eficiência de longo prazo de diferentes mecanismos de governação no que concerne o transporte público urbano, no contexto espanhol. Os autores concluíram que a eficiência é maior quando estamos perante mecanismos de cooperação intermunicipal e de prestação direta (serviços próprios) em relação a mecanismos de mercado. A cooperação intermunicipal surge como o meio mais adequado para municípios de dimensão média, e a utilização de serviços próprios manifesta-se pertinente quando o município tem mais de 50 mil habitantes (Campos-Alba et al, 2020).

Da mesma forma que a literatura se divide em relação ao modelo de prestação escolhido por municípios maiores, também em relação a municípios pequenos há uma distinção: alguns

autores concluem que os municípios pequenos preferem a contratação de empresas privadas, e outros concluem no sentido da preferência por cooperação intermunicipal.

Ora, um município de pequena dimensão apresenta vantagem na contratação de empresas privadas como forma de explorar economias de escala. Na verdade, para muitos serviços públicos, os municípios pequenos têm uma escala de produção inferior à ótima (Bel & Fageda, 2006), pelo que o recurso a uma empresa privada que atua em várias jurisdições permitiria beneficiar de serviços mais eficientes e com um preço mais baixo. Pallesen (2004) chega também precisamente a essa conclusão de que os municípios mais pequenos tendem a contratar mais do que os municípios maiores, no contexto dinamarquês.

Uma condição necessária para proceder à contratação é a existência de um número significativo de empresas privadas que compitam pelo contrato (Halstead, Mohr & Deller, 2010). Porém, é preciso ter em atenção que os municípios mais pequenos são geralmente pouco atrativos para as empresas privadas (Bel & Fageda, 2006), o que se traduz num baixo número de fornecedores nesses territórios, reduzindo assim a competição nesses mercados. Perante um nível de competição reduzido, em municípios pequenos e com baixa densidade populacional a contratação de empresas privadas será menos comum, como concluem Hefetz e Warner (2011), num estudo que incide sobre os municípios dos Estados Unidos da América e a sua decisão sobre o modelo de prestação de 67 serviços locais; e Halstead, Mohr e Deller (2010), num artigo que investiga a decisão de produção e de contratação de uma série de serviços públicos locais em aproximadamente 1.000 municípios pequenos e rurais de Illinois, New Hampshire e Wisconsin, nos Estados Unidos da América.

Portanto, os municípios pequenos ficam muitas vezes obrigados a produzir e prestar os serviços internamente como estratégia de controlo do preço do serviço (Halstead, Mohr & Deller, 2010), através tanto dos serviços municipais, como dos serviços municipalizados e das empresas municipais (Zafra-Gómez et al, 2020). Zafra-Gómez et al (2020) concluíram que a gestão interna – produção e prestação - do serviço de distribuição de água nos municípios pequenos permite atingir maior eficiência no que concerne poupança de custos. Porém, tal serviço público local exige estruturas custosas e custos de manutenção altos que não são inteiramente albergados pela procura existente em territórios de pequena dimensão. Neste sentido, para tão pouca procura, a capacidade de produção é excessiva, o que resulta em ineficiências e torna insustentável a produção e prestação pelo município de pequena dimensão (Zafra-Gómez et al, 2020).

Como tal, os municípios pequenos tendem a cooperar com outros governos para atingir economias de escala e conseqüentemente reduzir os custos da prestação do serviço, sem incorrer em custos de transação altos – situação que decorreria da contratação de uma empresa privada (Bel, Fageda & Mur, 2013). No fundo, a opção pela cooperação intermunicipal em municípios pequenos permite-lhes reduzir a diferença entre os custos de contratar uma empresa privada para a prestação e os custos de produzir e prestar internamente os serviços, pelo que a alternativa natural à contratação em municípios pequenos é o recurso à cooperação intermunicipal (Bel & Fageda, 2006; Warner & Hebdon 2001; Carr, Leroux & Shrestha, 2009; Mohr, Deller & Halstead, 2010). As conclusões de Halstead, Mohr e Deller (2010) vão nesse sentido, de que os municípios pequenos tendem a cooperar mais, especialmente quando comparado com municípios maiores vizinhos.

Alguns estudos, poucos, retiram conclusões sobre o modelo de prestação de serviços escolhido conforme o grau de urbanidade (ou ruralidade) do município. Um município é considerado rural (urbano/metropolitano) quanto menor (maior) for a densidade populacional do território. Igualmente, um município é rural (urbano) quando a dispersão da população é maior (menor).

Municípios com grande dispersão da população (rurais, portanto) apresentam condições adequadas para o sucesso da cooperação intermunicipal ou da contratação de empresas privadas, dependendo do tipo de serviço em causa e da sua capacidade de exploração de economias de escala. Nesse tipo de municípios, encontram-se entraves à contratação de empresas, tais como existiam para os municípios mais pequenos. Um primeiro relaciona-se com a existência de relativamente poucos fornecedores em municípios rurais, fruto das características do mercado, implicando reduzida competição. Outro problema prende-se com os custos de transação associados à contratação, que podem ser demasiado altos para um município rural e não compensar os ganhos da contratação. O último relaciona-se com a capacidade – ou falta dela – dos recursos humanos<sup>22</sup> dos governos locais rurais, que, sendo limitada, pela natureza parcial de muitos dos cargos, pode influenciar a escolha do modelo de prestação de serviços públicos nessas comunidades.

Warner e Hefetz (2003) analisaram as diferenças nos padrões de prestação de serviços do governo local por *status* metropolitano<sup>23</sup>, no contexto norte-americano. O estudo permite

---

<sup>22</sup> Gestores e funcionários públicos.

<sup>23</sup> Os autores distinguem os governos locais pelo *status* metropolitano ou não metropolitano. Por sua vez, os governos locais não metropolitanos (isto é, rurais) são separados em adjacentes (quando são vizinhos de municípios metropolitanos) ou não adjacentes. Os municípios metropolitanos são divididos em *core* metropolitanos ou suburbanos. Os autores definem critérios para essas distinções.

concluir que os governos locais rurais não adjacentes a municípios metropolitanos (ou urbanos) utilizam a cooperação intermunicipal como alternativa à privatização/contratação de empresas privadas. Na realidade, os autores referem que os fatores explicativos da escolha de um modelo de prestação de serviços se ramificam em dois: fatores estruturais – relacionados com a estrutura dos mercados, com as políticas a nível central, com as características da comunidade e do governo local – e fatores gerenciais – relacionado com a capacidade dos recursos humanos do governo local. Os fatores estruturais apresentam maior expressão na explicação da escolha dos governos locais rurais pela cooperação intermunicipal. Ora, os municípios rurais cooperam mais, não porque não têm capacidade para elaborar e gerir contratos - até porque o estabelecimento de parcerias de prestação de serviços com outros governos locais exige níveis semelhantes de capacidade de gestão aos necessários para estabelecer contratos com empresas privadas -, mas sim pelas características do mercado em que se inserem e pela dependência das políticas redistributivas do governo central. Os governos locais rurais (não adjacentes) têm um mercado privado limitado, uma vez que são pouco atrativos para os fornecedores privados se sediarem – os níveis de pobreza são altos e os rendimentos *per capita* são normalmente baixos, e a população está mais dispersa, o que aumenta os custos unitários do serviço. Além do mais, os municípios rurais dependem mais das ajudas do Estado, e essas ajudas têm vindo a diminuir, segundo os autores, pelo que tal facto torna aqueles municípios e comunidades ainda menos atrativas para o estabelecimento de fornecedores privados. Como tal, perante um mercado competitivo privado limitado, os governos locais rurais tendem a cooperar com outros municípios (Warner & Hefetz, 2003). Bel e Mur (2009) chegam à mesma conclusão, de que os municípios com grande dispersão de população, ou seja, municípios rurais, apresentam vantagens em cooperar com outros municípios, na medida em que lhes permite atingir economias de escala. Os municípios rurais apresentam população mais dispersa ao longo do território, o que dificulta a supervisão adequada do serviço, tornando-o mais complexo e aumentando, portanto, os custos de transação a ele associados. Assim, o estabelecimento de contratos de parceria ou de delegação de competências com a CIM<sup>24</sup> permite aos municípios difundir os custos associados à prestação e serviços pelos municípios associados da CIM, o que é vantajoso para municípios pequenos e rurais (Bel & Mur, 2009). Bel, Fageda e Mur (2013) tratam os maiores custos de transação derivados da população mais dispersa e consequente

---

<sup>24</sup> Os autores Bel e Mur (2009) estudam o contexto espanhol, em que o nível supramunicipal imediatamente após os municípios é a comarca, equivalente à comunidade intermunicipal (CIM) no caso português.

dificuldade em supervisionar o serviço como um incentivo para o governo local produzir internamente.

Pela falta de mercado e igualmente pela capacidade limitada dos recursos humanos, e a consequente dificuldade em elaborar e monitorizar contratos, a opção de contratação de empresas privadas para prestação de serviços torna-se inviável em municípios rurais com baixa densidade populacional, como concluem Mohr, Deller e Halstead (2010).

Bel e Fageda (2006) estudaram a escolha entre a privatização ou a cooperação intermunicipal para os serviços de distribuição de água e de recolha de resíduos sólidos, em Espanha. Os autores concluíram, em relação ao serviço de distribuição de água – serviço que é afetado por economias de densidade –, que nos municípios com densidade populacional elevada (urbanos, portanto) o nível de cooperação intermunicipal é alto. Tal deve-se ao facto dos custos fixos do serviço serem muito altos, o que incentiva os governos locais a cooperarem de forma a dividirem os custos entre eles. Fazer referência ao artigo de Camões, Tavares e Teles (2020), que tenta medir o envolvimento e compromisso dos municípios e autoridades locais para com a cooperação intermunicipal e a Comunidade Intermunicipal em específico, e conclui que, se da CIM fizerem parte muitos municípios, o custo da ação coletiva aumenta por causa do problema do *free-riding*<sup>25</sup>. Assim, haverá municípios que pensarão mais cuidadosamente na decisão de cooperar quando fazem parte duma CIM com muitos membros.

Bel e Miralles (2003) estudaram os fatores que influenciam a escolha do modelo de prestação do serviço de recolha de resíduos sólidos dos municípios da Catalunha, em Espanha. Entre outras conclusões, extraíram que os municípios tendem a contratar mais empresas privadas conforme a experiência dos municípios vizinhos. Na realidade, um município cujos vizinhos já contratam aquele serviço tem mais informação sobre os resultados da contratação, o que reduz a incerteza e o risco associado; ademais, os fornecedores que já operam nos municípios vizinhos conseguirão explorar economias de escala ao fornecer o serviço a mais uma cidade, e, portanto, conseguirão fazer uma proposta mais apelativa ao município em termos de custos de prestação do serviço. Por isso, se municípios vizinhos já contratam, a probabilidade do município em questão também optar por esse modelo de prestação aumenta substancialmente (Bel & Miralles, 2003).

---

<sup>25</sup> Alguns municípios membros podem não contribuir tanto para a atividade da CIM, aproveitando-se da contribuição dos outros municípios membros. Sendo muitos, este problema é mais propício a acontecer.



Igualmente, se um município já tem experiências passadas bem-sucedidas de cooperação intermunicipal, terá mais propensão a optar no futuro por este modelo de prestação de bens e serviços locais, uma vez que as relações de confiança e reciprocidade saíram reforçadas das experiências anteriores (Camões, Tavares & Teles, 2020).

As **restrições financeiras** pelas quais os municípios passam influenciam, segundo a literatura, o modelo de prestação de serviços. Na realidade, há autores que concluíram que quanto maiores as dificuldades financeiras de um município, menor será a probabilidade deste contratar um empresa privada para a prestação de serviços (Pallesen, 2004; Tavares & Camões, 2010). A contratação de empresas privadas envolve riscos que os municípios mais dependentes de transferências intergovernamentais e em maior *stress* fiscal e financeiro não podem correr. Nesse sentido, esses governos locais tendem a produzir internamente os serviços (Tavares & Camões, 2010) ou optam pela criação de empresas municipais com esse fim, de modo a evitar a descontinuidade do serviço e preservando a sua qualidade (Szmigiel-Rawska, Lukomska & Tavares, 2020), ou pelo estabelecimento de parcerias com as comunidades intermunicipais, numa ótica de poupança de custos (Bel, Fageda & Mur, 2013). Bel e Fageda (2010) analisaram a escolha do modelo de prestação de serviços públicos em municípios espanhóis com mais de 2.000 habitantes no que concerne a prestação do serviço de recolha de resíduos sólidos (539 municípios) e o serviço de distribuição de água (546 municípios). O estudo incide particularmente no uso de *mixed public-private firms* (empresas mistas) e conclui que a sua utilização é mais provável quando o fardo fiscal do governo local é alto, uma vez que as dificuldades financeiras impedem a escolha por produção puramente pública.

Analogamente, municípios com menos dificuldades, ou seja, mais independentes de transferências do Estado e, portanto, com maior capacidade financeira, tendem a contratar mais empresas privadas para a prestação de serviços (Tavares & Camões, 2007; 2010; Pallesen, 2004; Greene, 1996) em vez de produzirem internamente ou recorrerem à cooperação intermunicipal. No fundo, a contratação de privados é vista como a solução dos ‘bons tempos’ financeiros (Bel & Fageda, 2017; Greene, 1996). Tavares e Camões (2007) analisaram o caso português de recurso a empresas municipais para prestação de alguns serviços locais em detrimento da produção interna. Os autores concluíram que os municípios mais independentes de transferências do Governo Central tendem a transferir a prestação de serviços para as empresas municipais - uma vez que podem cobrar taxas de utilização do serviço -, o que lhes permite tirar proveito de regras de gestão financeira e de pessoal mais flexíveis, aumentando a eficiência produtiva dos serviços em causa (Tavares & Camões, 2007).

Alternativamente, Bel e Fageda (2007), numa análise de vários estudos empíricos sobre os determinantes do modelo de prestação de serviços, concluem que a dificuldade financeira dos municípios é um fator explicativo da contratação de empresas privadas. Assim, municípios com mais dificuldades contratam mais. Segundo Bel e Fageda (2006), a dificuldade financeira de um município influencia fortemente a privatização e contratação de serviços, especialmente em municípios mais pequenos. Joassart-Marcelli e Musso (2005) argumentam que os municípios com mais dificuldades externalizavam mais, nos anos 80; porém, esse *outsourcing* era direcionado a outros governos locais ou agências públicas. Inversamente, os municípios mais saudáveis financeiramente contratam menos e tendem a produzir internamente os serviços (Carr, Leroux & Shrestha, 2009), já que têm maior capacidade para tal. Em suma, é clara a influência das dificuldades financeiras dos governos locais na escolha do modelo de prestação de serviços públicos locais.

Além de fatores económicos, as características da comunidade são igualmente referidas em alguns estudos como influenciadoras do modelo de prestação de serviços. Uma comunidade pode ser caracterizada pelo nível médio de escolaridade dos constituintes, pela maior ou menor percentagem de população rica, de população idosa e de população estrangeira, ou pela homogeneidade de preferências dos cidadãos. Ora, Joassart-Marcelli e Musso (2005), no contexto norte-americano, concluíram que as cidades com população mais pobre, com mais crianças e menos idosos, e mais estrangeiros tendiam a externalizar mais os serviços. No caso das cidades com população mais pobre, os governos locais tinham tendência a contratar outros governos locais para a prestação dos serviços; no caso das cidades com maior número de população estrangeira, a contratação de privados era o modelo de prestação mais comum. Para esta última conclusão, os autores explicam que a população estrangeira é naturalmente mais transitória, pelo que não se organiza para exigir serviços públicos diretamente prestados pelo governo local. Nelson (1997) constata que municípios mais homogêneos em termos do nível de escolaridade dos constituintes e da sua idade tendem a externalizar mais os serviços; se, por outro lado, as preferências dos cidadãos se revelarem heterogêneas, o município tenderá a contratar menos a prestação de serviços. No que concerne à riqueza dos municípios, Greene (1996) concluiu, tal como Bel e Fageda (2007), que os municípios com população mais rica optam por contratar empresas privadas para a prestação dos serviços locais. Greene (1996) menciona que o facto pode resultar da população mais rica ser muitas vezes mais conservadora, com ideais de direita, e mais ativa politicamente, características que estão diretamente associadas

ao uso de mecanismos de mercado.<sup>26</sup> Ainda Camões, Tavares e Teles (2020) afirmam que a heterogeneidade de preferências entre municípios membros de uma CIM diminui a probabilidade de alguns municípios optarem pela cooperação intermunicipal para prestação de bens e serviços locais.

### 3.1.2 Determinantes Políticos

Fatores relacionados com a poupança de custos não são os únicos impulsionadores da escolha da prestação de serviços (Bel, Fageda & Mur, 2014; Bel & Fageda, 2007). Os políticos locais têm um papel crucial na escolha do modelo de prestação de serviços públicos; por isso, o estudo do seu comportamento tem vindo a tornar-se cada vez mais comum. Na realidade, os políticos tanto procuram ser reeleitos, como também têm as suas próprias preferências entre políticas de acordo com a sua ideologia (Bel & Fageda, 2007).

Naturalmente, um político tem como objetivo ser reeleito e manter a sua posição de poder. Como tal, as pressões exercidas pelos diversos grupos de interesse na comunidade podem manifestar-se profícuas na influência dos atores políticos sobre o modelo de prestação de determinados serviços. Os grupos de interesse políticos fazem parte dos governos locais, revelando-se legítimos e até esperados (Bel, Hebdon & Warner, 2007). Vários estudos atribuem a opção por modelos de prestação orientados para o setor público – através da produção interna, das empresas municipais ou da cooperação intermunicipal – à pressão exercida pelos funcionários públicos e sindicatos. O funcionário público revela-se um importante ator na gestão das instituições públicas, fruto da crescente e contínua descentralização do Setor Público. Será natural a posição de defesa de valores pró-públicos por parte desta classe trabalhadora, já que a maior contratação de empresas privadas para a prestação de serviços reduz o papel do Estado e, por sua vez, diminui a necessidade da existência de tantos funcionários públicos (Ferris & Graddy, 1986). Nesse sentido, a resistência do funcionário público à externalização de serviços manifesta-se mais importante do que as poupanças que advêm desse modelo de prestação (Pallesen, 2004). A presença de sindicatos é igualmente influenciadora do modelo de prestação escolhido, normalmente em detrimento da contratação de privados. Warner e Hebdon (2001) argumentam que a maior presença de sindicatos de funcionários públicos no município incrementa a cooperação intermunicipal. Bel e Fageda

---

<sup>26</sup> Posteriormente, no seguinte ponto, será dado ênfase à questão da ideologia partidária.

(2007) chegam à mesma conclusão. Assim, o número de funcionários públicos municipais e o grau de sindicalização no município são fatores influenciadores do modelo de prestação.

A pressão pela escolha de determinado modelo de prestação de serviços locais pode advir dos munícipes residentes. Quando os interesses dos cidadãos por serviços públicos é alto, o nível de contratação de empresas privadas é menor (Hefetz & Warner, 2011). O interesse dos cidadãos nos serviços públicos é geralmente mais visível em municípios maiores e com maior densidade populacional, porque nessas cidades não só a aglomeração gera externalidades nos serviços, como as preferências dos cidadãos são heterogêneas, o que significa que haverá mais grupos de cidadãos envolvidos na política local e na procura de mais bens e serviços públicos de qualidade (Hefetz & Warner, 2011). Levin e Tadelis (2010) chegam a uma conclusão semelhante, na medida em que quanto maior for a sensibilidade dos cidadãos à qualidade dos serviços, menor será o recurso à contratação de empresas privadas e esses serviços serão prestados internamente. Isto acontece porque os municípios querem ter o controlo dos serviços que são mais sensíveis às preocupações dos cidadãos (Levin & Tadelis, 2010).

Pressões no sentido contrário, isto é, no sentido de maior contratação por parte dos governos locais surgem dos fornecedores de bens e serviços dessa comunidade. Assim, nos municípios em que os interesses da indústria se revelam fortes, a contratação será maior (Bel & Fageda, 2007). Bel e Fageda (2010), num estudo sobre o uso de empresas mistas (público-privadas), concluíram igualmente que a produção e prestação puramente pública (privada) é menos (mais) comum quando a força dos interesses da indústria aumenta, mas o efeito dessa força no uso de empresas mistas é ambíguo. Qualquer pressão dos grupos de interesse intensifica-se em municípios pequenos mais vulneráveis (Bel & Fageda, 2007).

Fitch (2007) estudou o impacto da pressão de grupos de interesse opositores da privatização<sup>27</sup> na decisão dos governos locais de privatizar o serviço da água em dois países: França e Alemanha. Em França, uma economia com um Estado Central forte, que apresenta um setor público com uma dimensão significativa, e com municípios (ou comunas) pouco autónomos e fracos financeiramente, seria de esperar que o serviço da água fosse maioritariamente prestado pelo governo local. No entanto, esse serviço é maioritariamente privatizado (75%). Na Alemanha, um país altamente descentralizado, seria de esperar que os municípios explorassem soluções privadas de prestação do serviço de água; porém, as soluções

---

<sup>27</sup> No artigo, Fitch (2007) denomina como privatização a transferência de propriedade pública para propriedade privada (seja parcial, seja total), a gestão privada, e o estabelecimento de contratos com empresas privadas.

públicas são as mais comuns. Ora, Fitch (2007) atribui este paradoxo à pressão exercida por grupos de interesse como sejam os sindicatos, os defensores dos consumidores, os grupos ambientalistas, as organizações sem fins lucrativos, e os grupos de agregação de interesses empresariais e da indústria. A autora apresenta dois casos de estudo, um sobre Paris e outro sobre Berlim. No caso de Paris, o município passava por dificuldades financeiras, pelo que o Presidente da Câmara pretendia privatizar os serviços locais, incluindo o da distribuição de água, para poupar dinheiro. Ademais, a sua ideologia de direita, pró soluções de mercado, e a estreita relação do político com os grupos de interesse pró-privatização (os fornecedores e indústria) levaram à privatização do serviço de água em Paris. Assim, um município com dificuldades financeiras, num país com Estado Central forte e sociedade civil e grupos de oposição fracos, a privatização foi possível. No caso de Berlim, o município enfrentava igualmente dificuldades financeiras, porém os grupos de oposição exerceram fortes pressões para a privatização ser apenas parcial e não total, como seria a vontade do município. Assim, num município com dificuldades financeiras, num país altamente descentralizado, com grupos de oposição – sindicatos, grupos ambientalistas, grupos defensores dos consumidores, organizações sem fins lucrativos – fortes e organizados, a privatização já foi mais difícil de ser implementada. Fitch (2007) concluiu então que as pressões dos grupos de interesse são determinantes para a decisão do modelo de prestação de serviços locais.

Tavares e Camões (2007), que analisaram as razões para o crescente aparecimento de empresas municipais no contexto português, argumentam que os governos locais com mais freguesias, que funcionam como grupos de interesse que exigem mais e melhores serviços para as suas comunidades, tendem a delegar a produção e prestação de determinados serviços públicos locais a empresas municipais, como forma de evitar conflitos políticos, já que as empresas municipais não têm como ceder àquelas pressões por parte das freguesias.

Além da influência dos grupos de interesse, no contexto norte-americano, existem dois tipos de modelo de governação de um município: o modelo de *Council-Manager*, com um gestor nomeado (*city manager*) encarregue pela atividade do município; e o modelo *Mayor-Council*, em que quem está à frente do município é um político eleito (*mayor*). A literatura conclui que cidades em que o governador máximo é um gestor nomeado – *city manager* – tendem a externalizar mais, através da contratação de empresas privadas, os serviços públicos locais (Nelson, 1997; Levin & Tadelis, 2010). Os *city managers* orientam a sua atividade para a máxima eficiência e poupança de custos (Nelson, 1997), ao contrário dos *mayors*, cujas motivações são explicitamente políticas (Levin & Tadelis, 2010). Pelo facto de os *city*

*managers* serem mais eficientes e resistirem mais facilmente a pressões políticas (Joassart-Marcelli & Musso, 2005), os municípios que adotam esse modelo de governação apresentam níveis de contratação elevados (Ferris & Graddy, 1991).

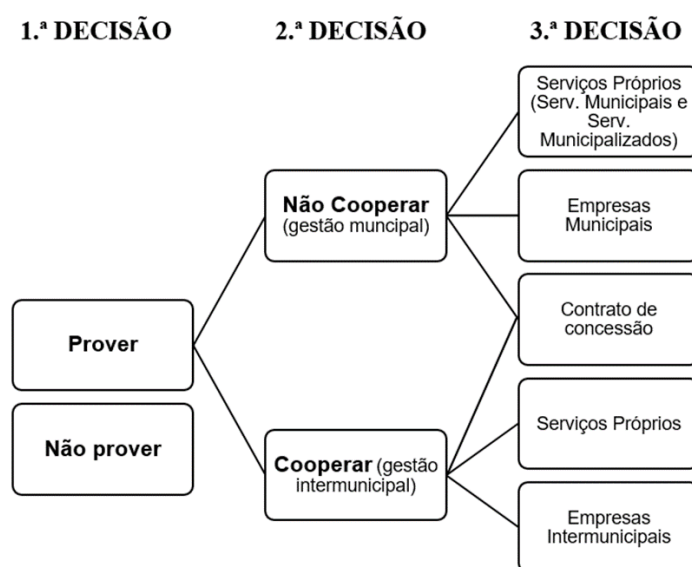
O partido político e a respetiva ideologia do executivo camarário eleito pelos munícipes constitui um fator determinante do modelo de prestação de serviços locais. Na verdade, partidos políticos com ideologia de esquerda, mais progressistas, apresentam valores pró-públicos, preferindo a produção e prestação pública de serviços locais (Bel & Fageda, 2010), através da produção interna ou de mecanismos de cooperação intermunicipal. Por sua vez, os partidos políticos com ideologia de direita, mais conservadores, tendem a optar por soluções de mercado, através da contratação de empresas privadas (Feiock, Clingermayer & Dasse, 2003; Bel & Fageda, 2010; Pallesen, 2004). Além desse facto, os partidos mais conservadores tendem a preferir a concessão do serviço quando em cima da mesa se encontra a opção de empresarialização, isto é, a criação de uma empresa municipal ou a transferência de competências para uma empresa municipal já existente; os partidos de ideologia de esquerda, mais progressistas, perante essas hipóteses, tendem a escolher a última (Tavares & Camões, 2010). Bel, Fageda e Mur (2013) concluíram também que os municípios com executivos camarários de ideologia de direita tendem a cooperar menos com outros governos locais ou agências públicas, demonstrando a sua total orientação para mecanismos de mercado.

Em suma, na literatura são mencionados os seguintes determinantes do modelo de prestação de serviços públicos locais: determinantes socioeconómicos, nos quais se incluem o tamanho do município e a densidade populacional, as experiências passadas ou dos municípios vizinhos, as restrições financeiras do município e as características da comunidade; e determinantes políticos, como a pressão dos vários grupos de interesse, o número de funcionários públicos do município, o tipo de modelo de governação e a ideologia política e partidária.

## 4. Hipóteses

Após a revisão da literatura, e tendo presente o estudo que aqui nos propomos desenvolver, importa agora operacionalizar as nossas hipóteses de trabalho, divididas pelos dois momentos de decisão do modelo de prestação do SPTP: decisão de prestação e decisão de produção. Estas decisões são tomadas apenas e somente se o governo local decidir de facto prover o SPTP municipal/urbano, constituindo-se esta como a primeira decisão de todas. Voltamos a reforçar as opções do governo local nesta matéria:

**Figura 3: Resultados das decisões de prestação de SPTP urbano/municipal**



### 4.1 Decisão de prover o serviço

Inicialmente, será importante definir uma hipótese de trabalho para a primeira decisão: prover ou não o serviço. Kim e Warner (2018) analisaram a relação entre as dificuldades financeiras locais e o nível de prestação e modelos de prestação de serviços, tendo em conta as necessidades da comunidade e as características do município, num período pós Grande Recessão e em contexto norte-americano. Os autores concluem, entre várias questões, que os municípios maiores apresentam níveis mais elevados de provisão; isto é, são esses municípios que prestam uma maior variedade de bens e serviços públicos. A decisão de prover o SPTP urbano/municipal estará diretamente ligada à variável de dimensão do município. Compreendemos que um município pequeno ou rural não apresentará procura suficiente para se justificar a provisão de um SPTP municipal ou urbano. No fundo, este serviço, que depende de economias de escala para ser lucrativo, terá fundamento e sustentação em cidades médias e

grandes, com algum nível de urbanização – isto é, com densidade populacional mais elevada. Deste modo, colocamos as seguintes hipóteses:

*H1a: Municípios médios e grandes provêm o SPTP municipal.*

*H1b: Municípios urbanos provêm o SPTP municipal.*

#### 4.2 Decisão de prestação

Geralmente, a opção pela cooperação intermunicipal surge como uma alternativa à privatização de serviços públicos, porém motivada por fatores semelhantes, como a redução de custos (Bel, Fageda e Mur, 2013). No nosso caso em concreto, um município pode optar por cooperar com a CIM que depois estabelece contratos de concessão com operadores privados para os serviços de transporte urbano/municipal. Portanto, um município que opte pela delegação de competências do SPTP na CIM verá o serviço a ser contratado - claro, com o seu aval, já que o município está representado nos órgãos da CIM, tendo poder de veto e de bloqueio do processo de tomada de decisão (Teles, 2016).

A opção de cooperar com outros municípios, delegando responsabilidades e competências na CIM, é derivada de fatores como restrições financeiras dos municípios, fatores espaciais, como a densidade populacional ou o grau de urbanização, e fatores organizacionais, mais relevantes no caso americano, que se relacionam com o modelo de governação utilizado – gestão mais profissional (Bel & Warner, 2016).

O principal motivador de um município para a cooperação com outros municípios é o de redução de custos através da exploração de economias de escala (Bel, Fageda & Mur, 2014). Municípios mais pequenos apresentam problemas relacionados com a falta de competição e custos de transação elevados. Ademais, pelas suas características, apresentam necessidade de exploração de economias de escala. Segundo Bel, Fageda e Mur (2013), municípios pequenos tenderão então a cooperar de forma a atingirem economias de escala, com menos custos de transação e menos preocupações com a falta de competição na sua jurisdição. Mesmo no nosso caso em concreto, em que a CIM contrata o serviço pelo município se este opta pela cooperação, há igualmente poupança de custos e diminuição do risco de contratação, já que são distribuídos por todos os municípios envolvidos que partilham objetivos similares, além de que os recursos humanos da CIM apresentam maior capacidade técnica para lidar com processos de



contratação. Aliás, Bel, Fageda e Mur (2014)<sup>28</sup> concluíram que os governos locais mais pequenos conseguem reduzir significativamente os custos com o serviço se delegarem a responsabilidade da sua provisão às comarcas, sem que a segunda decisão – produção pública ou produção privada – seja relevante em termos de custos. Ainda, Campos-Alba et al (2020) mostram que a opção de cooperação intermunicipal é a solução mais eficiente em municípios pequenos e médios, no que diz respeito o serviço de transporte urbano. A prestação deste serviço diretamente através do município é mais eficiente em municípios maiores, com mais de 50 mil habitantes (Campos-Alba et al, 2020). Neste sentido, e porque o SPTP é um serviço com potencialidade de exploração de economias de escala, coloca-se a seguinte hipótese de trabalho relativa à dimensão do município:

***H2:** Municípios de pequena dimensão preferem cooperar com outros governos, através das CIM, para prestação do SPTP.*

No seguimento do pensamento anterior, um município com maiores dificuldades financeiras pode achar pertinente a cooperação intermunicipal para contenção de custos na prestação do serviço, como concluem Bel, Fageda e Mur (2013) no estudo sobre o serviço de recolha de resíduos sólidos nos municípios de Aragão, em Espanha. Também Joassart-Marcelli e Musso (2005) concluem que os municípios com menor capacidade financeira tendem a externalizar os serviços, privilegiando a cooperação intermunicipal à privatização direta. Assim:

***H3:** Municípios em pior situação financeira tendem a cooperar mais para a prestação do SPTP.*

Vários estudos atribuem a decisão por modelos de prestação orientados para o setor público à pressão exercida pelos funcionários públicos e sindicatos. O funcionário público revela-se um importante ator na gestão das instituições públicas, fruto da crescente e contínua descentralização do Setor Público. O recurso à contratação de empresas privadas para prestação de serviços públicos, reduzindo o papel do Estado, pode por em risco o emprego dos funcionários públicos (Ferris & Graddy, 1986), pelo que será natural a posição de defesa de valores pró-públicos por parte desta classe trabalhadora. Warner e Hebdon (2001) argumentam que a maior presença de sindicatos de funcionários públicos no município incrementa a cooperação intermunicipal. Bel e Fageda (2007) chegam à mesma conclusão. O número de

---

<sup>28</sup> Os autores estudaram o impacto nos custos associados à provisão do serviço quando municípios maioritariamente pequenos, da região de Aragão em Espanha, delegam o serviço de recolha de resíduos sólidos na comarca a que pertencem.

sindicatos está relacionado positivamente com o número de trabalhadores da função pública. Nesse sentido, podemos colocar a seguinte hipótese:

**H4:** *Municípios com maior número de funcionários públicos tendem a cooperar mais.*

#### 4.3 Decisão de produção

Seguem-se as hipóteses relativas apenas ao terceiro momento de decisão. No seguimento do pensamento anterior, sendo o funcionário público pró valores públicos e produção pública, inferimos o seguinte:

**H5:** *Municípios com maior número de funcionários públicos tendem a prestar o SPTP através de serviços próprios.*

A procura de ganhos de eficiência e poupança de custos são fatores motivadores da escolha de outros modelos de produção de serviço que não o típico modelo hierárquico de produção interna (Szmigiel-Rawska, Lukomska & Tavares, 2020) nomeadamente a contratação ou externalização do serviço (Ferris & Graddy, 1986). A competição entre produtores é um grande fator minimizador de custos de produção (Rodrigues, Tavares e Araújo, 2012). Num município maior, com mais eleitores consumidores, tenderão a existir mais empresas privadas devido à existência de maior potencial de angariação de economias de escala (Tavares & Rodrigues, 2017). Portanto, um governo local de grande dimensão que tem ao seu dispor vários produtores para produção e/ou prestação de um bem ou serviço, ou seja, apresenta um maior número de concorrentes ao contrato de concessão, apresenta maior probabilidade de poupança de custos através da contratação privada (Ferris & Graddy, 1986; Szmigiel-Rawska, Lukomska & Tavares, 2020; Nelson, 1997).

Por outro lado, quando está em causa a decisão de como produzir internamente o serviço, Tavares e Camões (2007;2010) concluíram que os municípios maiores preferem que a prestação seja feita por empresas municipais do que através de serviços próprios do município. Neste sentido, colocam-se as seguintes hipóteses de trabalho:

**H6a:** *municípios de grande dimensão preferem um modelo de gestão e produção de SPTP orientado para o mercado.*

**H6b:** *municípios de grande dimensão preferem um modelo de gestão e produção de SPTP através de empresas municipais em contraste com serviços próprios do município.*

Também a densidade populacional se relaciona com a escolha do modelo de produção de serviços. A densidade populacional é um indicador de urbanização ou de ruralidade, caso seja elevada ou baixa, respetivamente. Bel, Fageda e Mur (2013) concluíram que quanto maior a dispersão da população num município, portanto, quando mais rural ele for, maiores serão os incentivos do governo local para produzir internamente determinados serviços, dada a falta de mecanismos acessíveis de monitorização da qualidade dos mesmos. Acontece que municípios rurais, com grande dispersão da população e conseqüentemente menor densidade populacional, são menos atrativos ao investimento privado, pelo que o número de concorrentes a um contrato de concessão é diminuto nesses territórios. Pela falta de mercado e igualmente pela capacidade limitada dos recursos humanos, e a conseqüente dificuldade em elaborar e monitorizar contratos, a opção de externalização de serviços torna-se inviável em municípios rurais com densidade populacional baixa (Mohr, Deller & Halstead, 2010). Posto isto, sabendo que municípios com menor densidade populacional tendem a não querer externalizar serviços (Bel, Fageda & Mur, 2013), colocamos a seguinte hipótese:

*H7: municípios com menor densidade populacional preferem depender de serviços próprios ou de uma empresa municipal para produção do SPTP.*

As restrições financeiras também se revelam importantes para a escolha do modelo de produção de SPTP. Tavares e Camões (2007), que analisaram o contexto português, concluíram que governos locais mais independentes de subsídios e transferências intergovernamentais do governo central tendem a transferir a prestação de serviços para empresas municipais. Ao fazê-lo, os governos locais mais ricos renunciam de algumas taxas de usuário, mas conseguem tirar proveito de regras de gestão financeira e de recursos humanos mais flexíveis, resultando em serviços mais eficientes e produtivos (Tavares & Camões, 2007). No fundo, perante uma situação de crise fiscal e de dependência financeira perante o governo central, os municípios tendem a produzir e prestar internamente os serviços locais (Tavares & Camões, 2010), associando-se a externalização de serviços aos ‘bons tempos’ financeiros (Bel & Fageda, 2017; Pallesen, 2004).

Já Szmigiel-Rawska, Lukomska e Tavares (2020), num estudo no contexto dos governos locais da Polónia, concluíram que municípios tanto com excedente orçamental como com dívida tendem a atribuir a prestação de serviços a empresas municipais. Os autores chegam à mesma conclusão de Tavares e Camões (2007, 2010) na medida em que a contratação do serviço num município rico é preferível à produção interna. Por outro lado, concluem também que um município com dificuldades financeiras, ao atribuir o serviço a uma empresa municipal,

evita a descontinuidade do serviço ou a redução da sua qualidade, ao mesmo tempo que se responsabiliza de eventuais problemas com o serviço, pelo que escolherá essa opção em contraste com a produção interna. Por sua vez, o estudo de Carr, Leroux e Shrestha (2009), que incide sobre os governos locais dos Estados Unidos da América, conclui que os municípios mais ricos, e, portanto, que conseguem angariar mais receitas próprias através da aplicação de taxas e impostos, apresentam maior capacidade de produzir os serviços internamente, desincentivando-os de contratar empresas privadas. A realidade norte-americana é distinta da realidade dos países europeus, uma vez que a opção *status quo* é a produção interna (Carr, Leroux & Shrestha, 2009).

Apesar da conclusão de Bel e Fageda (2007)<sup>29</sup> de que os estudos que incidem em apenas um serviço geralmente não veem as restrições financeiras como um fator determinante do modelo de prestação de serviço público local, e pelo acima exposto, propõem-se duas hipóteses de trabalho:

***H8: Municípios em melhor situação financeira preferem prestar o SPTP através de empresas municipais.***

Além dos fatores relacionados com custos de produção e eficiência, a escolha do modelo de produção de serviço pode depender de fatores politico-ideológicos, conforme a autonomia do governo local (Pallesen, 2004). Em Portugal, os partidos com mais expressão cobrem o espectro político desde a esquerda à direita. Geralmente, na escolha dicotómica público-privado, os partidos com ideologia de direita, mais conservadores, preferem soluções de prestação de serviços orientadas para o mercado (Feiock, Clingermayer & Dasse, 2003; Bel & Fageda, 2010), uma vez que almejam a diminuição do papel do Estado (Tavares & Camões, 2007). Os partidos de esquerda, mais progressistas, regem-se por valores pró-públicos, e, portanto, tendem a preferir soluções de produção interna (Bel & Fageda, 2010). Ainda, quando a decisão se centra na escolha entre a utilização de empresas municipais e a concessão do serviço a uma empresa privada, Tavares e Camões (2010) concluem que os partidos de ideologia de esquerda preferem a utilização das empresas municipais e os partidos de direita dão preferência à concessão. Neste sentido, coloca-se a seguinte hipótese:

***H9: municípios com executivos de ideologia de esquerda preferem uma gestão e prestação de SPTP municipal, através de serviços próprios ou empresas municipais.***

---

<sup>29</sup> Os autores analisam vários estudos empíricos sobre os potenciais fatores determinantes da decisão de externalizar determinado(s) serviço(s) por parte dos governos locais, quanto à metodologia e aos resultados.

## 5. Metodologia

### 5.1 *Design* de investigação

A presente investigação basear-se-á no *design* não-experimental transversal (cross-sectional) que permitirá comparar um grande grupo de casos da mesma unidade de análise, portanto, assumidamente casos homogéneos, num único momento do tempo (Camões, 2012). A dimensão relevante é, assim, a espacial. A unidade de análise serão os 278 municípios de Portugal continental e os modelos de prestação de serviço público de transporte de passageiros que cada município emprega. Determinou-se não incluir os municípios pertencentes às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, por duas razões. Uma primeira recai sobre o âmbito de atuação do RJSPTP, que não inclui os municípios das ilhas, visto que estas apresentam uma entidade reguladora diferente: a Direção Regional dos Transportes. Uma segunda prende-se com a insularidade dos arquipélagos, que lhes confere características específicas em matéria de mercado, competição e alocação de recursos por via da provisão local, características essas que podem distorcer a realidade dos dados recolhidos no território continental.

A escolha entre a abordagem quantitativa ou qualitativa depende, segundo John W. Creswell (2009), das hipóteses que os investigadores querem testar, do tipo de estratégias de investigação utilizadas no trabalho e dos métodos específicos empregues na condução daquelas estratégias (2009:4). Na maioria das vezes, os estudos baseiam-se em abordagens mistas, combinando os dois métodos, qualitativo e quantitativo (Creswell, 2009; King, Keohane & Verba, 1994). Neste estudo, será adotada uma abordagem centrada num *large N*, na medida em que se analisa um universo com centenas de observações – os municípios. O método de recolha de dados será a observação indireta, através da análise dos sítios da internet de cada município, de cada comunidade intermunicipal, da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), do INE e da PORDATA, bem como de documentação pública disponível pelo Instituto de Mobilidade e Transportes (IMT), tanto para a perceção do modelo de prestação de SPTP utilizado por cada município, tanto para a definição dos potenciais determinantes da escolha.

### 5.2 Questões de investigação

As questões de investigação são cruciais para orientar um projeto de investigação. Um projeto de investigação deve propor-se a responder a uma ou mais perguntas de investigação relevantes para a área de estudo em questão (King, Keohane & Verba, 1994). No presente

estudo, tentar-se-á responder a três perguntas de investigação, duas mais descritivas e outra mais analítica. Passam-se a apresentar as duas primeiras questões, mais descritivas: que municípios prestam o serviço público de transporte de passageiros urbano/municipal e através de que modo de governação – prestação e produção? A última, mais analítica, é a seguinte: quais os determinantes da escolha do modelo de prestação e do modelo de produção de serviço de transporte público coletivo de passageiros nos municípios portugueses?

Neste sentido, proceder-se-á a um levantamento do modelo de prestação de serviço público de transporte de passageiros nos 278 municípios de Portugal continental, descrevendo e caracterizando cada um dos modelos, com o objetivo último de entender quais os fatores que determinam a escolha do modelo de governação. Elegemos este tema mercê da falta de estudos em Portugal nesta área e com a intenção de orientar os decisores do Poder Local na escolha do modelo mais adequado à prestação do serviço de transporte público coletivo de passageiros.

### 5.3 Métodos

Serão usadas duas ferramentas estatísticas para a análise dos dados recolhidos. Para os dois primeiros momentos de decisão – existência ou não do SPTP municipal e cooperação ou não para a sua prestação -, serão efetuados dois modelos de regressão logística. Os modelos de regressão logística, ou modelos de regressão binários, são aplicados a variáveis nominais dicotómicas, como é o caso. No caso da terceira variável dependente, que é qualitativa, as categorias de escolha são mais do que duas e são mutuamente exclusivas<sup>30</sup>. Assim, neste caso em que a variável dependente é nominal politómica, será usado um modelo de regressão logística multinomial, não ordenado. Visto a nossa variável dependente  $Y_2$  ter 4 classes ( $k$ ), este modelo terá 3 equações ( $k-1$ ), sendo a “*gestão municipal (serviços municipais ou municipalizados)*” a categoria base.

### 5.4 Operacionalização das variáveis de estudo

A primeira variável dependente ( $Y_0$ ) do nosso estudo denomina-se “prestação do SPTP municipal/urbano”, podendo tomar o valor 0 caso o município não preste o serviço, e 1 caso seja prestado. A seguinte variável dependente ( $Y_1$ ) é o “modelo de prestação de serviço público”

---

<sup>30</sup> Escolhendo uma das quatro opções, as outras três deixam de ser passíveis de escolha. No fundo, não pode ocorrer a escolha de mais de uma opção.

de transporte de passageiros” e a última variável dependente ( $Y_2$ ) é o “modelo de produção de serviço público de transporte de passageiros”.

A variável  $Y_1$  pode tomar duas formas: gestão municipal (não cooperar) (0) e gestão intermunicipal (cooperar) (1). Esta variável traduz o grau de cooperação dos municípios na prestação do SPTP municipal. A variável  $Y_2$  pode tomar quatro formas: gestão municipal (serviços municipais ou municipalizados) (1); gestão municipal (empresas municipais) (2); contrato de concessão via CIM (3); e contrato de concessão via município (4). Apesar das categorias da variável  $Y_2$  poderem eventualmente ser ordenadas pelo grau de privatização, não é clara a ordem das mesmas – nomeadamente das últimas duas –, pelo que não recorremos a uma análise nesse sentido. Escolhemos dividir as duas formas de recorrer ao mercado – contrato de concessão via CIM e via município – uma vez que são a forma mais utilizada e com mais expressão, pelo que faz sentido estudar e avaliar cada uma independentemente.

Estes dados foram recolhidos diretamente do sítio de internet dos municípios, bem como das Comunidades Intermunicipais, após a análise da informação do IMT no que respeita a celebração (ou não) de contratos interadministrativos entre municípios e CIM para a produção do SPTP. Caso a análise destes sítios da internet levassem a crer que o modelo de produção fosse gestão privada, através de contratos de concessão, essa informação era confirmada no sítio da internet da base.gov.pt, em que se encontram todos os contratos públicos celebrados.

As variáveis independentes ( $X$ ), por sua vez, são os potenciais determinantes da escolha do modelo de prestação produção do SPTP municipal/urbano, e encontram-se explicadas na tabela seguinte (tabela 4).

Para as variáveis que traduzem a dimensão dos municípios ( $X_1$  e  $X_2$ )<sup>31</sup>, foram utilizados dados dos últimos Censos de 2011, cuja fonte é a mais fidedigna e legítima possível, uma vez que são dados concretos e verdadeiros do INE, e não estimativas anuais. No caso do endividamento p.c. ( $X_3$ ), escolhemos utilizar dados de 2015, uma vez que o RJSPTP, que veio alterar o modelo institucional de planeamento e gestão do SPTP, data desse ano. Para o seu cálculo, utilizaram-se dados estimados da população em 2015, publicados pelo INE.

A independência financeira ( $X_4$ ) o n.º de funcionários públicos ( $X_6$ ) são uma média de três anos: o ano em o RJSPTP foi aprovado, e os dois anos seguintes, para internalizar eventuais

---

<sup>31</sup> Para estas variáveis, bem como para  $X_3$ , utilizamos o valor em log natural de forma a normalizar as variáveis. Isto é, os valores que estas variáveis assumem cobrem uma “faixa” de valores muito grande e dispersos, que pode distorcer os dados. Com a transformação em log natural, a “faixa” reduz-se para um tamanho mais adequado, sem perda de informação.

flutuações exógenas dos números. Por sua vez, para a variável independente  $X_5$  foram usados dados de 2017, correspondendo às primeiras eleições autárquicas que se realizaram após a aprovação do RJSPTP em 2015.

**Tabela 4: Variáveis Independentes**

Variáveis Independentes	Descrição	Anos	Fonte
Dimensão dos municípios			
( $X_1$ ) População (log natural)	N.º de habitantes de cada município.	Censos 2011	INE
( $X_2$ ) Densidade Populacional (log natural)	N.º. médio de indivíduos por km <sup>2</sup> .	Censos 2011	INE
Situação Financeira			
( $X_3$ ) Endividamento p.c. (log natural)	Dívida Total do município sobre o n.º de habitantes em 2015.	2015	PORDATA
( $X_4$ ) Independência Financeira (%)	Percentagem de receitas próprias de cada município.	Média 2015, 2016 e 2017	DGAL
Ideologia			
( $X_5$ ) Partido político	Partido político vencedor das eleições autárquicas de 2017. Esquerda=1; Restantes=0.	2017	<a href="https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2017/">https://www.eleicoes.mai.gov.pt/autarquicas2017/</a>
( $X_6$ ) N.º funcionários públicos	N.º de funcionários dos serviços próprios (serviços municipais e serviços municipalizados) sobre o n.º de habitantes de cada município, por 1000 habitantes.	Média 2015, 2016 e 2017	DGAL

Na tabela 5, encontram-se as estatísticas de resumo das variáveis do nosso estudo.



**Tabela 5: Estatísticas de resumo das variáveis dependentes e independentes**

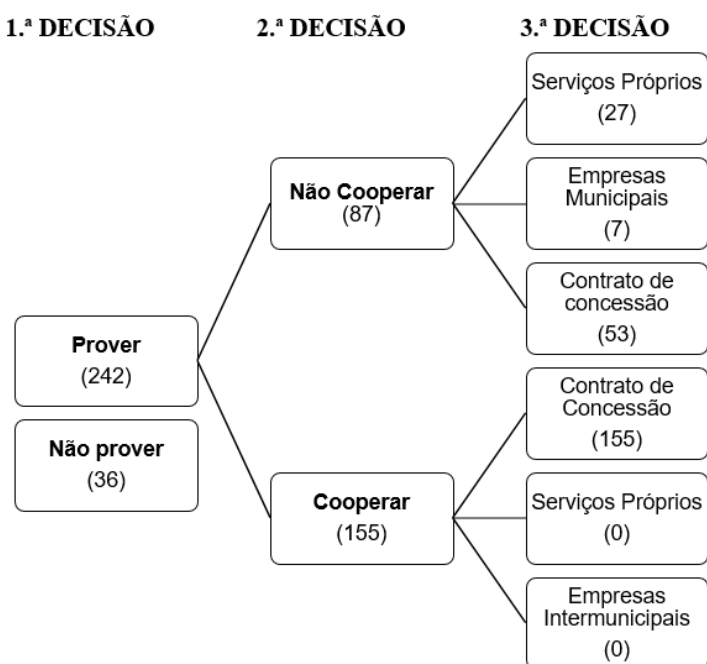
Variáveis	Obs.	Mean	Standard deviation	Minimum	Maximum
Y <sub>0</sub>	278	.8705036	.336354	0	1
Y <sub>1</sub>	242	.6404959	.4808496	0	1
Y <sub>2</sub>	242	2.966942	0.834265	1	4
ln população	278	9.767122	1.11766	7.49	13.21
ln população <sup>2</sup>	242	99.89029	22.04038	63.52	174.58
ln densidade populacional	278	4.367626	1.494102	1.63	8.9
ln endividamento p.c.	242	6.141736	.9650715	-.28	8.73
Independência Financeira	242	42.82645	17.46113	11	91
is_esquerda	242	.5991736	.4910816	0	1
is_independente	242	0.053719	.2259296	0	1
ln funcionários públicos	242	2.68343	.4931399	1.57	4.26

Note-se que apenas para a primeira variável dependente (Y<sub>0</sub>) o número de observações é igual ao número de municípios em Portugal Continental (278), uma vez que se pretende saber que municípios prestam o SPTP municipal. As variáveis dependentes seguintes (Y<sub>1</sub> e Y<sub>2</sub>) só incluem os municípios que de facto prestam aquele serviço, daí só serem usadas 242 observações. As variáveis independentes *ln população* e *ln densidade populacional* apresentam 278 observações, uma vez que são as potenciais variáveis explicativas da decisão de prover ou não o SPTP municipal, ou seja, de Y<sub>0</sub>.

## 6. Análise dos dados

Dos dados recolhidos sobre o modelo de prestação de SPTP municipal/urbano de cada município, apercebemo-nos que existe apenas uma opção de produção caso os municípios decidam cooperar: estabelecimento de contrato de concessão. Na verdade, não existem, até à data, empresas intermunicipais enquanto AT cuja competência é prestar o SPTP municipal/urbano de algum município. Lembrar o caso do Porto, cuja produção é feita pela STCP (empresa de âmbito intermunicipal), mas cuja prestação é da competência do município e não da AMP. Também não há CIM que prestem o SPTP através de serviços próprios. Assim, se o município enquanto AT pretender cooperar, delegando competências de SPTP urbano ou municipal na CIM a que pertence, a CIM trata de contratar um operador privado para a prestação do serviço. A Figura 4 mostra a realidade em números do caso português, no que concerne as dimensões de escolha de prestar e produzir o SPTP urbano ou municipal:

**Figura 4: Realidade portuguesa dos modelos de prestação e produção de SPTP municipal**



Os dados (que se encontram em Anexo) mostram que a maioria dos municípios tem SPTP urbano ou municipal, correspondendo a 242 municípios de Portugal Continental. Quanto à segunda decisão, a cooperação é a opção predominante, com cerca de 64% dos municípios a decidir nesse sentido. Além disso, a larga maioria dos municípios que prestam o SPTP urbano/municipal (208) opta pelo modelo de produção “contrato de concessão”, isto é, opta por

uma solução de mercado e uma gestão privada do serviço, seja através da cooperação intermunicipal ou da gestão municipal enquanto modelos de prestação.

Para retirarmos conclusões quanto às variáveis que explicam as decisões tomadas pelos municípios, recorremos a três modelos estatísticos corridos no programa Stata. Primeiro, recorremos a uma **regressão logística binária** para avaliar a significância das variáveis independentes *população* ( $X_1$ ) e *densidade populacional* ( $X_2$ ) sobre a probabilidade do governo local escolher prover o SPTP municipal. Utilizamos valores em logaritmo natural, ou seja,  $\ln$ , para normalizar as variáveis.

Na tabela 7, incluímos os resultados da primeira regressão logística. Portanto, neste primeiro modelo, o número de observações são os 278 municípios de Portugal Continental que têm a possibilidade de prover o SPTP municipal. Sendo o LR  $\chi^2$  positivo e o Prob> $\chi^2$  igual a 0 (portanto, menor que 1%), o modelo é adequado e ajusta-se aos dados melhor que um *null model*, ou modelo base. O pseudo R<sup>2</sup> é aproximadamente 29%, o que significa que 29% da decisão de prover o SPTP é explicada pelo modelo. Quanto mais elevado e mais perto de 1 (ou 100%) for este valor, melhor se considera o modelo (Gujarati, 2009).

As estimativas do primeiro modelo de regressão logística encontram-se no final da tabela 6. O valor *odds ratio* de *ln população* é 9.35, o que significa que um aumento de uma unidade de *ln população* do município multiplica as probabilidades de  $Y_0=1$  por 9.35 (isto é, as probabilidades estão a aumentar). Assim, a variável independente *ln população* tem um efeito positivo e estatisticamente significativo na decisão do município em prover o SPTP municipal, com 99% de significância. Deste modo, os resultados suportam a nossa **H1a**, uma vez que os municípios maiores, com mais população, tendem a prestar o SPTP municipal. Os municípios mais pequenos têm menor probabilidade de prestar o serviço e dependerão de outro tipo de transporte nacional, como o comboio, ou de carácter privado, como o caso dos táxis. Não temos, neste modelo, resultados que comprovem a **H1b**; isto é, a densidade populacional não é um fator explicativo da decisão de prover ou não o SPTP municipal, ao contrário do que seria de esperar.

---

<sup>32</sup> *Likelihood ratio chi squared* refere-se ao qui quadrado da razão de verossimilhança.

**Tabela 6: Estimativas de regressão binária – Y<sub>0</sub>: decisão de prover ou não o SPTP**

	(1)
n	278
LR chi	61.72
Prob>chi2	0.0000
Pseudo R2	0.2880
ln população	9.350694*** (4.34845)
ln densidade populacional	.831649 (.2286001)

Níveis de significância: \*\*\*0.01; \*\*0.05; \*0.10. Primeiro valor corresponde aos odds ratios. Erro padrão em parêntesis.

Foi feito um último teste para avaliar o desempenho do modelo na previsão da decisão de prover ou não prover o SPTP municipal (tabela 8), do qual se percebe que 33,33% dos casos observados como não providenciando o SPTP municipal foram corretamente classificados (specificity) e que 97,11% dos 242 municípios que providenciam o SPTP foram corretamente classificados (sensitivity). No geral, a precisão do modelo em termos de previsão foi de 88,85%, um valor elevado.

**Tabela 7: Desempenho do modelo na previsão de Y<sub>0</sub>**

```
. estat classification
```

Logistic model for prover

Classified	True		Total
	D	~D	
+	235	24	259
-	7	12	19
Total	242	36	278

Classified + if predicted Pr(D) >= .5  
True D defined as prover != 0

Sensitivity	Pr( +  D)	97.11%
Specificity	Pr( -  ~D)	33.33%
Positive predictive value	Pr( D  +)	90.73%
Negative predictive value	Pr( ~D  -)	63.16%
False + rate for true ~D	Pr( +  ~D)	66.67%
False - rate for true D	Pr( -  D)	2.89%
False + rate for classified +	Pr( ~D  +)	9.27%
False - rate for classified -	Pr( D  -)	36.84%
Correctly classified		88.85%

Em seguida, recorremos a uma **segunda regressão logística binária** para avaliar a significância das variáveis independentes *população* ( $X_1$ ), *n.º de funcionários públicos* ( $X_6$ ) e as que traduzem a situação financeira do município ( $X_3$  e  $X_4$ ) sobre a probabilidade do governo cooperar na prestação do SPTP municipal. Voltamos a enfatizar que o número de observações será agora de 242 municípios, uma vez que são aqueles que prestam à partida o SPTP municipal e que ‘seguem’ para a segunda decisão: cooperar ou não cooperar.

Para a variável dependente  $Y_1$ , resolvemos fazer dois testes: um com as variáveis identificadas acima (1) e o segundo com a introdução da variável  $\ln \text{população}^2$  (2). Ambos os testes são adequados e ajustam-se melhor aos dados que um modelo base (*null model*). Na tabela 8, encontra-se o resumo dos dois modelos. O pseudo  $R^2$  é muito baixo em ambos os testes, o que indica que 95,23% e 94,47%, respetivamente, da decisão de cooperar não é explicada pelos modelos, o que nos leva a querer que a decisão do município de cooperar ou não para a prestação do SPTP segue uma lógica mais pragmática e eventualmente ideológica, como Kim e Warner (2016) concluíram.

Seguindo a análise da tabela 8, a única variável independente estatisticamente significativa no primeiro teste, com 95% de confiança, é o *endividamento p.c.*. O aumento de uma unidade de  $\ln \text{endividamento p.c.}$  multiplica as probabilidades de cooperação por 0.68, ou seja, reduz as probabilidades de cooperação em aproximadamente 32%. No fundo, é a única variável que explica verdadeiramente a decisão de cooperar, na medida em que os municípios menos endividados ou em melhor situação financeira cooperam mais. Este resultado é contrário ao esperado pela **H3**, e vai ao encontro dos resultados de Kim e Warner (2016), que concluem que métodos de prestação alternativos à produção interna (como é o caso da cooperação) serão mais fáceis de implementar em municípios com maior capacidade fiscal. Podemos tentar justificar o nosso resultado com o facto da cooperação em si também acarretar custos, pelo que municípios em situação financeira débil preferem não investir nesta solução de forma a não piorar a sua condição. No entanto, baseando-nos na revisão de literatura feita anteriormente, parece-nos vantajoso que os municípios mais endividados e em pior situação financeira cooperem com outros municípios, através das respetivas CIM, como forma, não só de prover o SPTP municipal que de outra forma não conseguiriam prover, mas também de poupar nessa prestação, dividindo os custos por todos os intervenientes e membros da CIM. Quanto ao número de funcionários públicos existente na autarquia, a variável não é significativa, não havendo, portanto, suporte para confirmar **H4**.

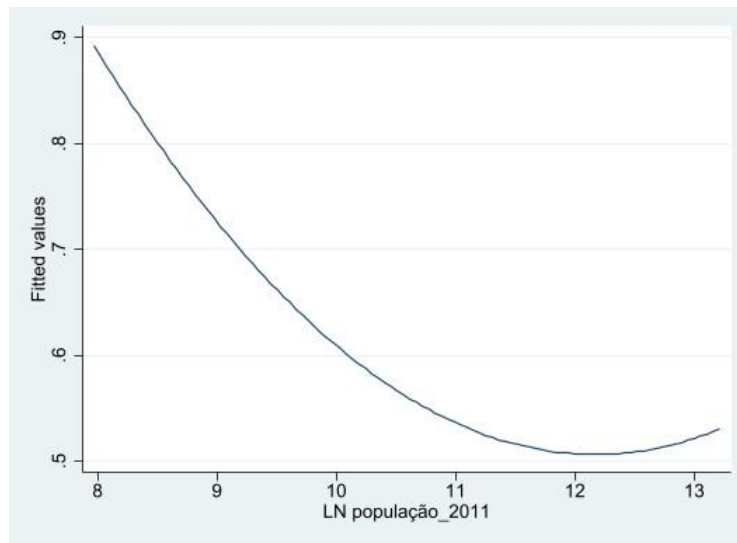
**Tabela 8: Estimativas de regressão binária – Y<sub>1</sub>: decisão de cooperar ou não**

	(1)	(2)
n	242	242
LR chi	15.08	17.50
Prob>chi2	0.0045	0.0036
Pseudo R2	0.0477	0.0553
ln população	.6979475 (.1701857)	.0153448* (.0382253)
ln endividamento p.c.	.6771818** (.1187052)	.6585118** (.1172626)
Independência Financeira	.9928739 (.0120345)	.9960448 (.0122882)
ln funcionários públicos	1.048547 (.4207976)	.7896482 (.351512)
ln população <sup>2</sup>		1.196724 (.1393056)

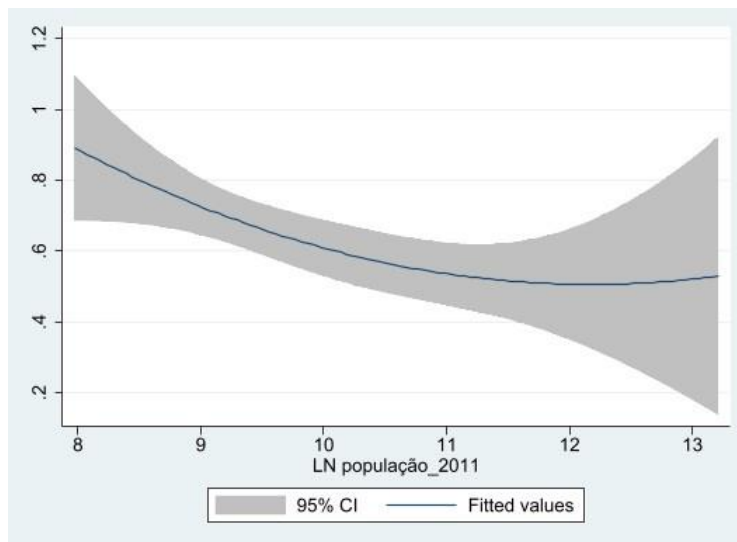
Níveis de significância: \*\*\*0.01; \*\*0.05;\*0.10. Primeiro valor corresponde aos odds ratios. Erro padrão em parêntesis.

Com a introdução da variável *ln população*<sup>2</sup>, o modelo (2) apresenta ligeiras diferenças nos resultados, nomeadamente no que diz respeito à significância estatística da variável *ln população*. Os resultados de ambos os testes indicam que quanto maiores os municípios, menos probabilidade têm de cooperar na prestação do SPTP, apesar de só no segundo esta relação ser estatisticamente significativa. A introdução do termo quadrático da variável vem ajudar na perceção da interpretação linear ou não dos dados. A representação visual, presente no gráfico 1, sugere que a probabilidade de cooperar diminui com o aumento da população até níveis mais elevados, a partir dos quais parece aumentar, sugerindo uma relação não tão linear entre cooperação e população do município.

**Gráfico 1: Previsão quadrática de  $Y_1$  usando  $\ln$  População e  $\ln$  População<sup>2</sup>**



**Gráfico 2: Previsão quadrática de  $Y_1$  usando  $\ln$  população e  $\ln$  população<sup>2</sup>, com intervalo de confiança de 95% (CI)**



Porém, o gráfico 2, que inclui o intervalo de confiança dos valores a sombreado, sugere que os resultados a partir de  $\ln$  população=12 não são significativos. Nesse sentido, o mais provável será que a relação entre a população residente no município e a cooperação seja efetivamente linear e negativa, conforme sugerido pelo termo não quadrático de  $\ln$  população na segunda especificação (2) da tabela 8. Assim, municípios mais pequenos cooperam mais na prestação do serviço em causa, confirmando estudos anteriores, que alegam que esta solução é a mais eficiente em municípios menos populosos (Campos-Alba et al, 2020; Bel, Fageda e Mur, 2013;2014).

Tal como na primeira regressão, foi feito um último teste para avaliar o desempenho do modelo na previsão da decisão de cooperar ou não para prestação do SPTP municipal (tabela 9), do qual se percebe que 24,14% dos casos observados como não cooperando foram corretamente classificados (*specificity*) e que 89,68% dos 155 municípios que cooperaram na prestação do SPTP foram corretamente classificados (*sensitivity*). No geral, a precisão do modelo em termos de previsão foi de 66,12%, um valor elevado.

**Tabela 9: Desempenho do modelo na previsão de  $Y_1$**

```
. estat classification
```

Logistic model for cooperar

Classified	True		Total
	D	~D	
+	<b>139</b>	<b>66</b>	<b>205</b>
-	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>37</b>
Total	<b>155</b>	<b>87</b>	<b>242</b>

Classified + if predicted Pr(D) >= .5  
True D defined as cooperar != 0

Sensitivity	Pr( +  D)	<b>89.68%</b>
Specificity	Pr( -  ~D)	<b>24.14%</b>
Positive predictive value	Pr( D  +)	<b>67.80%</b>
Negative predictive value	Pr( ~D  -)	<b>56.76%</b>
False + rate for true ~D	Pr( +  ~D)	<b>75.86%</b>
False - rate for true D	Pr( -  D)	<b>10.32%</b>
False + rate for classified +	Pr( ~D  +)	<b>32.20%</b>
False - rate for classified -	Pr( D  -)	<b>43.24%</b>
Correctly classified		<b>66.12%</b>

Na tabela 10, apresentamos os resultados da **regressão multinominal logística** em termos de número de observações, significância do modelo e a qualidade do mesmo. Recorremos a esta regressão para avaliar a significância das variáveis independentes *população* ( $X_1$ ), *densidade populacional* ( $X_2$ ), as que traduzem a situação financeira do município ( $X_3$  e  $X_4$ ), as referentes ao partido político do executivo camarário ( $X_5$ ) e *n.º de funcionários públicos* ( $X_6$ ), no que toca a escolha do modelo de produção do SPTP municipal. O número de observações continua a ser 242, referente aos municípios de Portugal Continental que prestam o SPTP municipal. Decidimos executar cinco especificações: uma primeira apenas com as variáveis independentes demográficas (*ln população* e *ln densidade populacional*); a segunda



com as variáveis económicas que traduzem a situação financeira do município (*ln endividamento p.c. e independência financeira*); a terceira apenas com as variáveis políticas (*is\_esquerda, is\_independente e ln funcionários públicos*); a quarta é o modelo completo com todas as variáveis anteriormente referidas; e, por último, adicionamos ao modelo anterior a variável *ln população*<sup>2</sup>. A categoria base do modelo é “*gestão municipal (serviços municipais ou municipalizados)*”.

**Tabela 10: Modelos de regressão logit multinomial – número de observações, significância e qualidade do modelo**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<b>n</b>	242	242	242	242	242
<b>LR chi</b>	30.86	28.11	15.06	58.32	63.29
<b>Prob&gt;chi2</b>	0.0000	0.0001	0.0893	0.0000	0.0000
<b>Pseudo R2</b>	0.0661	0.0602	0.0322	0.1249	0.1355

O LR chi é positivo em todos os testes e o p-value é praticamente 0, exceto na terceira especificação, continuando a ser significativa. Posto isto, o modelo como um todo ajusta-se significativamente melhor do que um modelo nulo (*null model*) sem preditores. O pseudo R2 varia entre 3,22% e 13,55%, valores relativamente baixos, mas de qualquer forma aceitáveis, indicando que parte da decisão de produção do SPTP municipal é explicada pelos modelos.

Nas próximas tabelas, encontram-se as estimativas da regressão multinomial. Optamos por separar os resultados do modelo em três tabelas para facilitar a visualização dos mesmos. A primeira tabela apresenta os resultados para a categoria “*gestão municipal (empresas municipais)*”, a segunda para a categoria “*concessão via CIM*” e a terceira para a categoria “*concessão via município*”.

Analisando a tabela 11, os resultados suportam **H6b**, já que os municípios maiores são mais propensos a produzir o SPTP através das empresas municipais, quando comparado com os serviços próprios do município: um aumento de uma unidade da variável “*ln população*” está associado a um aumento de 2.19 nas chances logarítmicas do município optar por produzir o SPTP através de empresas municipais. Este resultado corrobora os estudos de Tavares e Camões (2007, 2010).

A variável “*Independência Financeira*” é estatisticamente significativa com 99% de confiança: um aumento de uma unidade de “*Independência Financeira*” está associado a um aumento de 0.096 nas chances do município optar por produzir o SPTP municipal através de empresas municipais em relação a produzir o SPTP municipal através de serviços próprios. O número de funcionários públicos também afeta a decisão de produção, na medida em que um aumento do número de funcionários públicos diminui as chances do município optar por empresas municipais quando comparado com os serviços próprios do município, indo ao encontro de **H5**.

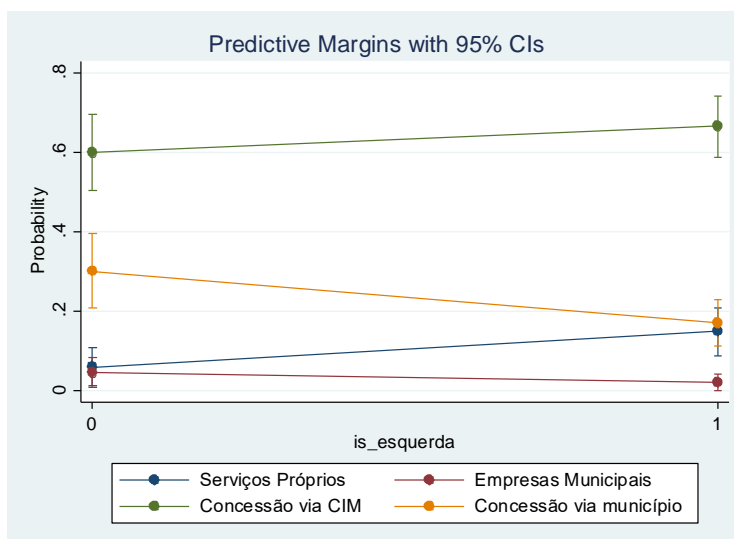
No teste (4), as variáveis estatisticamente significativas nos testes anteriores continuam a sê-lo (com um grau de confiança menor), à exceção da variável “*ln funcionários públicos*” que perde a significância. Por outro lado, a variável política “*is\_esquerda*” assume-se estatisticamente significativa, na medida em que municípios liderados por executivos camarários de esquerda preferem produzir o SPTP municipal através de serviços próprios em vez de através de empresas municipais. No gráfico 3, vemos nitidamente a preferência de municípios de esquerda por modelos de produção públicos.

**Tabela 11: Estimativas de regressão logit multinomial – gestão municipal (empresas municipais).**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ln população	2.189702** (.8979699)			2.249842* (1.294566)	-14.37413 (11.2319)
ln densidade	-.4402815 (.5494108)			-1.461364 (.9013079)	-1.833269* (.5120491)
ln endividamento p.c.		-.4369465 (.5841573)		.1956949 (.7392984)	.0896587 (.7359879)
Independência Financeira		-.0966465*** (.0319557)		.1617112** (.0792812)	.1882083** (.0863756)
is_esquerda			-1.25022 (.9675871)	-2.207299* (1.232825)	-2.435016* (1.296688)
is_independente			.8748806 (1.626084)	1.259488 (2.185719)	1.793036 (2.274868)
ln funcionários públicos			-1.786897* (1.041841)	-3.021858 (2.107574)	-4.035816* (2.343276)
ln população <sup>2</sup>					.7566835 (.5120491)

Níveis de significância: \*\*\*0.01; \*\*0.05; \*0.10. Primeiro valor corresponde aos coeficientes. Erro padrão em parêntesis.

**Gráfico 3: Relação entre a variável política *is\_esquerda* e o modelo de produção de SPTP municipal**



**Tabela 12: Estimativas de regressão logit multinomial – contrato de concessão via CIM**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ln população	.0988184 (.3419751)			.1850856 (.4087908)	-6.136966 (4.507739)
ln densidade	-.1877408 (.241634)			-.0921676 (.257522)	-.1977653 (.2612247)
ln endividamento p.c.		-.4803953* (.2601351)		-.4812857* (.2751316)	-.5041387* (.2761706)
Independência Financeira		-0.0190331 (.0123965)		-.017481 (.0184644)	-.008889 (.0192897)
is_esquerda			-.8325322 (.5291359)	-.8125802 (.5383776)	-.8139721 (.5405382)
is_independente			-.1463919 (1.154933)	-.1754817 (1.176722)	-.094906 (1.178437)
ln funcionários públicos			.1948634 (.4340146)	.2849358 (.6519948)	-.210356 (.7445816)
ln população <sup>2</sup>					.3049701 (.2175086)

Níveis de significância: \*\*\*0.01; \*\*0.05; \*0.10. Primeiro valor corresponde aos coefficients. Erro padrão em parêntesis.

A variável “*ln endividamento p.c.*” é a única estatisticamente significativa para o modelo de produção “*contrato de concessão via CIM*” (tabela 12), com grau de confiança 90%, tanto na especificação (2) como nos modelos finais (4) e (5), e com sinal negativo. Ou seja, um aumento de uma unidade da variável traduz-se numa diminuição de 0.48 nas chances do município optar por produzir o SPTP municipal através de concessão via CIM em relação ao modelo de produção base. Portanto, o nível de endividamento do município está negativamente associado ao modelo de produção “concessão via CIM”, como já visto anteriormente aquando a decisão de cooperação.

Da tabela 13, retiramos as seguintes conclusões. Municípios com mais população tenderão a concessionar mais o SPTP municipal, em relação à opção de produzir internamente, o que vai ao encontro de **H6a**, corroborando os resultados do estudo de Szmigiel-Rawska,

Lukomska e Tavares (2020). A densidade populacional também afeta a escolha pelo modelo concessão via município, mas de sinal contrário ao da variável população. Os municípios mais densos apresentam-se como menos prováveis a concessionar o SPTP municipal, preferindo a opção de produção através dos serviços próprios do município, contradizendo **H7**.

A variável “*is\_esquerda*” tem significância estatística tanto na especificação que só incluiu variáveis políticas (3) como no modelo final. A ideologia política afeta significativamente a escolha pelo modelo de produção. Como esperado (**H9**), os municípios com executivo camarário de esquerda tendem a não optar pela concessão para produzir o serviço em causa, preferindo opções públicas (serviços próprios do município), confirmando os resultados de Bel e Fageda (2010). Além disso, a assunção de que os apoiantes de partidos de direita preferem soluções de produção e prestação orientadas para o mercado comprova-se.

**Tabela 13: Estimativas de regressão logit multinomial – contrato de concessão (via município)**

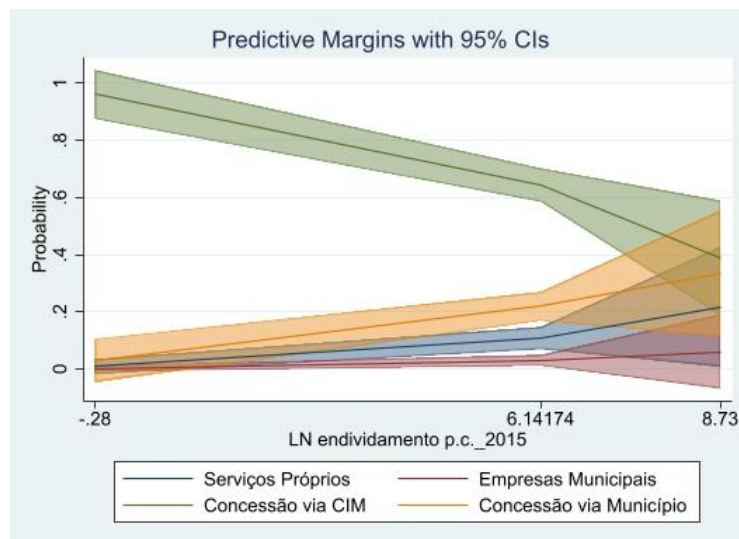
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ln população	.9403828** (.3971432)			1.164808** (.4879681)	-.0416396 5.224585
ln densidade	-.6110228** (.2830036)			-.6201** (.3093657)	-.6099664* (.3144359)
ln endividamento p.c.		-.2473815 (.2880016)		-.087226 (.314617)	-.0977041 (.3140154)
Independência Financeira		-.0026224 (.0137251)		-.0127034 (.0217425)	-.0111935 (.0225812)
is_esquerda			-1.369117** (.5733316)	-1.576282*** (.5923688)	-1.5726*** (.5920472)
is_independente			-.8816739 (1.320914)	-.9564593 (1.344348)	-.9682179 (1.34375)
ln funcionários públicos			-.2594112 (.4990897)	.1713138 (.7525036)	.099528 (.8588055)
ln população <sup>2</sup>					.0592232 (.2513778)

Níveis de significância: \*\*\*0.01; \*\*0.05; \*0.10. Primeiro valor corresponde aos coeficientes. Erro padrão em parêntesis.

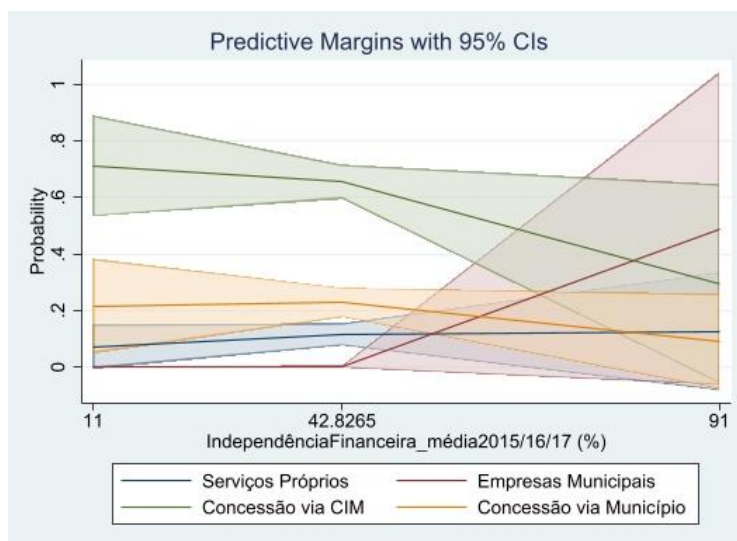
As variáveis independentes *ln endividamento p.c.* e *independência financeira* medem, no nosso estudo, o mesmo fenómeno: a situação financeira do município. Como já explicado, um município mais endividado está em pior situação financeira; um município mais independente financeiramente está em melhor situação financeira, e vice-versa. Assim, o sentido das hipóteses 3 e 8 é convergente: municípios em melhor situação financeira cooperariam menos e optariam por soluções mais internas de produção do serviço, nomeadamente recorrendo a empresas municipais.

Os nossos resultados contrariam **H3**, na medida em que refutam a relação positiva entre a situação financeira débil do município e a maior cooperação na prestação do serviço, mostrando que quanto mais endividado o município, menos este tende a cooperar. Por outro lado, os resultados corroboram parcialmente H8, uma vez que mostram que municípios mais independentes financeiramente preferem optar pela produção do serviço através de empresas municipais (uma opção de gestão municipal do serviço). Nos gráficos 4 e 5, conseguimos observar melhor a relação entre o nível de endividamento p.c. dos municípios e a escolha do modelo de produção, e a relação entre a independência financeira dos municípios e a escolha do modelo de produção.

**Gráfico 4: Relação entre o nível de endividamento e a probabilidade de escolha dos vários modelos de produção do SPTP municipal**



**Gráfico 5: Relação entre a Independência Financeira e a probabilidade de escolha dos vários modelos de produção do SPTP municipal**



Os gráficos comprovam o que foi dito anteriormente. O gráfico 4 mostra claramente a relação negativa entre o nível de endividamento dos municípios e a escolha do modelo de produção “concessão via CIM”, que, no fundo, traduz igualmente a opção de cooperar. Assim, quando mais endividado o município, menos probabilidade tem de cooperar/ de escolher concessionar o SPTP municipal via a CIM a que pertence. O gráfico 5 mostra que à medida a autonomia financeira do município aumenta, principalmente a partir do valor médio 42,8265, a probabilidade deste optar por cooperar (ou concessionar o SPTP municipal através da CIM) diminui. Por outro lado, quanto pior for a autonomia financeira do município, mais este tenderá a cooperar e concessionar o serviço através da CIM. Portanto, os dois gráficos que traduzem os nossos resultados contradizem-se nesse sentido. Ademais, percebemos que a probabilidade de um município recorrer a empresas municipais para produção do SPTP aumenta com o nível de independência financeira, perdendo significância para níveis muito altos de independência financeira.

Porém, o problema referido em cima surge porque assumimos, como já visto, que as variáveis *ln endividamento p.c.* e *independência financeira* medem o mesmo fenómeno ao mesmo tempo<sup>33</sup>. No entanto, não podemos ter a certeza de que as variáveis em causa são duas formas diretas de medir a mesma coisa em simultâneo. Posto isto, reiteramos que **H3** se confirmou em sinal contrário ao esperado, e **H8** comprova-se parcialmente caso assumirmos que a ‘situação financeira’ é medida pelas duas variáveis, e comprova-se totalmente caso

<sup>33</sup> Ao mesmo tempo, no sentido em que, por exemplo, um município é considerado saudável financeiramente se apresentar níveis de endividamento baixos e independência financeira alta, e não um ou outro.

assumirmos que a independência financeira traduz inteiramente a situação financeira do município, sem adicionarmos o endividamento à equação.

Notar ainda que a introdução do termo quadrático de “*ln população*” (coluna (5) das tabelas 11, 12 e 13) não produziu resultados estatisticamente significativos, o que indica que a relação entre a dimensão do município em termos de população e a escolha do modelo de produção é linear.



## 7. Conclusão

### 7.1 Conclusão geral e teste de hipóteses

A presente dissertação teve como propósito investigar os fatores determinantes da decisão de produção do serviço público de transporte de passageiros municipal/urbano<sup>34</sup> feita pelos municípios. No fundo, foi feito um levantamento (tabela em anexo) dos municípios que realizam a provisão do serviço e o modo como prestam o mesmo aos cidadãos, tentando apurar os determinantes destas escolhas. Para tal, conduzimos um estudo assente num *design* não-experimental transversal (*cross-sectional*), cuja unidade de análise são os 278 municípios de Portugal Continental.

Os possíveis determinantes – socioeconómicos e políticos - acima mencionados foram escolhidos e selecionados após uma revisão de literatura, tendo, portanto, como base vários estudos já feitos na Europa e nos Estados Unidos da América sobre o tema, que abrangiam o SPTP ou outros serviços públicos de âmbito municipal. Assim, selecionamos variáveis que traduzem a dimensão do município – *população* e *densidade populacional* -, e a situação financeira do município – *endividamento p.c.* e *independência financeira* -, e variáveis políticas que traduzem a posição de grupos de interesse – *partido político* do executivo camarário e *n.º de funcionários públicos* do município. Posto isto, elaboramos onze hipóteses de trabalho que direcionaram o nosso estudo.

Recorremos a uma primeira regressão logística binária para inferir a relação entre a primeira variável dependente – *prover* - e as variáveis independentes que traduzem a dimensão do município. Será importante referir que, dos 278 municípios, 242 provêm o SPTP municipal/urbano. Os resultados mostram que, de facto, a dimensão em termos de população do município é um fator determinante para o município prover o serviço em causa, como esperado. O SPTP é um tipo de serviço público que depende de economias de escala para ser rentável, pelo que seria de esperar que os municípios maiores apostassem na sua provisão, em relação aos municípios mais pequenos. A variável *densidade populacional*, ao contrário do esperado, não apresentou resultados suficientemente robustos que dessem sustento a *H1b: municípios urbanos provêm o SPTP municipal*.

---

<sup>34</sup> SPTP municipal/urbano é aquele que visa satisfazer as necessidades de deslocação em meio urbano ou dentro de um município e cujas carreiras/linhas se desenvolvem integralmente nos limites do município.

A segunda variável dependente traduz o modelo de prestação de serviços, podendo o município optar por cooperar com a CIM na prestação do SPTP ou não cooperar. Dada a natureza binária das opções da variável (cooperar=1; não cooperar=0), optamos por executar uma segunda regressão logística binária, com as variáveis independentes *população*, *n.º de funcionários públicos* e as que traduzem a situação financeira do município (*endividamento p.c.* e *independência financeira*). Segundo os dados recolhidos, dos 242 municípios que provêm o serviço em causa, 155 prestam-no através de cooperação com a Comunidade Intermunicipal a que pertencem. Os resultados da regressão sugerem que apenas a *população*<sup>35</sup> e o *endividamento p.c.* afetam a decisão de cooperação do município. Portanto, como esperado, os municípios mais pequenos têm mais probabilidade de cooperar na prestação do SPTP do que os maiores, como forma de reduzir os custos inerentes da prestação<sup>36</sup>. A cooperação permite a municípios pequenos acesso a um serviço que não conseguiriam à partida prestar por falta de mercado, ou falta de capacidade técnica e de recursos. Aliás, as CIM são estruturas com quadros profissionais técnicos capazes de lidar com processos de contratação de forma mais eficiente do que, muitas vezes, os recursos humanos dos municípios. Em relação à variável do endividamento, os resultados foram contrários ao esperado. Os municípios mais endividados têm probabilidade de cooperar menos. Dada a literatura já existente, este é um resultado inesperado. Em suma, o modelo que apresentamos nesta segunda regressão não explica totalmente a decisão de cooperação, levando-nos a querer que é uma decisão pragmática e eventualmente ideológica. As variáveis presentes na literatura e que selecionamos para o nosso estudo não parecem ser capazes de explicar grande parte da decisão de cooperação.

Por último, realizamos uma regressão multinomial logística, para avaliar a importância das variáveis independentes *população* ( $X_1$ ), *densidade populacional* ( $X_2$ ), *endividamento p.c.* ( $X_3$ ), *independência financeira* ( $X_4$ ), *partido político* do executivo camarário ( $X_5$ ) e *n.º de funcionários públicos* ( $X_6$ ), no que toca a escolha do modelo de produção do SPTP municipal. Cada município pode produzir o SPTP municipal através dos serviços próprios, de empresas municipais, de concessão via CIM (equivalente à decisão de cooperar), ou de concessão via município. Feito o levantamento, apuramos que, dos 244 municípios que provêm o serviço, 27 produzem-no através dos serviços próprios, 7 através de empresas municipais, 155 através de contratos de concessão via CIM, e 53 por via de contratos de concessão. A maioria dos municípios opta pela concessão via CIM, significando que cooperam na prestação do serviço,

---

<sup>35</sup> Com nível de significância baixo e apenas na segunda especificação, com a introdução do termo quadrático de população.

<sup>36</sup> Custos financeiros e custos de transação que são repartidos por todos os membros da CIM.

o que seria de esperar, dada a importância crescente deste meio de prestação e produção de serviços municipais nos últimos anos, especialmente com a aplicação do RJSPTP de 2015 que prevê mais competências para as CIM.

Dos resultados, salientamos a significância da dimensão do município, da situação financeira e da situação política/ideológica para a decisão de produção. Municípios de maior dimensão, com mais população, tenderão a optar por alternativas à produção interna (serviços próprios), como o recurso a empresas municipais ou contratos de concessão com o setor privado, confirmando H6a e H6b. Por outro lado, ao contrário do esperado, os municípios mais urbanos preferem depender dos seus serviços próprios para produção do SPTP municipal em vez de concessionar o serviço a privados, eventualmente porque já têm os recursos necessários à produção<sup>37</sup> e conseguirão explorar economias de escala e poupar na produção do serviço, sem necessidade de incorrer em custos de transação inerentes ao processo de elaboração e monitorização de contratos. O número de funcionários públicos no município tem algum efeito na escolha por opções menos privadas, nomeadamente no recurso a empresas municipais, que, apesar de ser uma opção de carácter empresarial, não deixa de ser uma forma de gestão interna e municipal. Também municípios geridos por executivos camarários eleitos por partidos de esquerda (PS e PCP-PEV) optam por modelos de produção menos privados, i.e., escolhem produzir o serviço através de serviços próprios em detrimento de opções como concessão via município e recurso a empresas municipais, confirmando os valores pro-públicos associados a partidos desse espectro político (Bel & Fageda, 2010; Tavares & Camões, 2010).

A questão financeira é igualmente relevante na decisão de produção do SPTP. Na verdade, os resultados mostram que os municípios mais independentes financeiramente optam por produzir o serviço através de empresas municipais, em contraste com a opção dos serviços próprios, o que vai ao encontro de H8. Por outro lado, os municípios mais endividados preferem produzir internamente o serviço, através dos serviços próprios, em vez de concessionarem através da CIM (ou seja, não tendem a cooperar na prestação). No fundo, municípios em melhor situação financeira (mais independentes financeiramente e/ou menos endividados) não recorrem aos serviços próprios, preferindo empresas municipais ou concessão via CIM. Os municípios em pior situação financeira (menos independentes financeiramente e/ou mais endividados) preferirão a opção dos serviços próprios a outras. Posto isto, se assumirmos que

---

<sup>37</sup> Autocarros, condutores, paragens e central de autocarros, etc.

‘situação financeira’ se refere tanto a ‘independência financeira’ como ao nível de ‘endividamento’, H8 é parcialmente confirmada.

Na tabela 14, encontra-se o resumo dos resultados empíricos obtidos em função das hipóteses. Assim, se uma hipótese foi completamente comprovada pelos resultados estatísticos identificamo-la como ‘confirmada’; se, por outro lado, os resultados obtidos refutassem o sinal da mesma, identificamo-la como ‘sinal contrário’; caso os resultados não confirmassem completamente o teor da hipótese, identificamo-la como ‘parcialmente comprovada’; por fim, nas situações em que os resultados não confirmaram as hipóteses, identificamo-la como ‘não confirmada’.

**Tabela 14: Teste de hipóteses**

<b>Hipóteses</b>	<b>Resultados</b>
<b>Relativas a Y<sub>0</sub></b>	
<b>H1a:</b> Municípios médios e grandes provêm o SPTP municipal.	Confirmada
<b>H1b:</b> Municípios urbanos provêm o SPTP municipal.	Não confirmada
<b>Relativas a Y<sub>1</sub></b>	
<b>H2:</b> Municípios de pequena dimensão preferem cooperar com outros governos, através das CIM, para prestação do SPTP.	Parcialmente confirmada
<b>H3:</b> Municípios em pior situação financeira tendem a cooperar mais para a prestação do SPTP.	Sinal Contrário
<b>H4:</b> Municípios com maior número de funcionários públicos tendem a cooperar mais.	Não confirmada
<b>Relativas a Y<sub>2</sub></b>	
<b>H5:</b> Municípios com maior número de funcionários públicos tendem a prestar o SPTP através de serviços próprios.	Parcialmente Confirmada
<b>H6a:</b> Municípios de grande dimensão preferem um modelo de gestão e produção de SPTP orientado para o mercado.	Confirmada
<b>H6b:</b> Municípios de grande dimensão preferem um modelo de gestão e produção de SPTP através de empresas municipais em contraste com serviços próprios do município.	Confirmada

<b>H7:</b> Municípios com menor densidade populacional preferem depender de serviços próprios ou de uma empresa municipal para produção do SPTP.	Sinal Contrário
<b>H8:</b> Municípios em melhor situação financeira preferem prestar o SPTP através de empresas municipais.	Parcialmente confirmada
<b>H9:</b> Municípios com executivos de ideologia de esquerda preferem uma gestão e prestação de SPTP municipal, através de serviços próprios ou empresas municipais.	Confirmada

## 7.2 Contributo para a investigação académica e *policy-making*

O presente estudo, nomeadamente no que toca ao levantamento do modelo de prestação e produção do SPTP municipal em Portugal, é pioneiro, contribuindo acerrimamente para a investigação académica futura. Conseguimos comprovar que há de facto determinantes socioeconómicos e políticos que influenciam a decisão de prestação e produção do serviço de transporte municipal, o que permite, junto com a revisão de literatura efetuada, orientar os governantes locais nas suas decisões. Vejamos o caso dos municípios com endividamento p.c. elevado que a literatura existente argumenta que o melhor modo de prestar serviços com as características do SPTP municipal é através da cooperação, apesar dos nossos resultados mostrarem que efetivamente municípios mais endividados cooperam menos. O estudo tem então o poder de orientar governantes locais nestas situações para uma decisão mais eficiente e melhor em diversos sentidos para o município. Ademais, apercebemo-nos que 36 municípios, num universo de 278, não prestam o SPTP urbano ou municipal, sendo que 34 dos 36 são municípios pequenos, e dois são médios. Isto evidencia um problema de desigualdade no que toca a prestação de serviços em municípios de dimensões mais reduzidas, que não apresentam condições para providenciar o SPTP municipal. Recomendamos, portanto, que estes municípios colaborem com a CIM no sentido de conseguirem prestar, a um custo relativamente reduzido<sup>38</sup>, o SPTP municipal aos cidadãos, apesar de já terem carreiras intermunicipais cuja responsabilidade é da CIM.

<sup>38</sup> Uma vez que os custos, de transação e financeiros, são repartidos pelos municípios pertencentes à CIM.

Além disso, pretendemos mostrar às Câmaras Municipais a importância da atualização do *website* do município, para que conste toda a informação atualizada da atividade do concelho, de modo a que futuros estudos que têm o mesmo propósito que o nosso - contribuir para a investigação e orientar os decisores políticos nas decisões - utilizem a informação mais credível possível.

### 7.3 Limitações do estudo e linhas futuras de investigação

A principal limitação do estudo prende-se com a falta de literatura que incida apenas no serviço público de transporte de passageiros e com a mesma problemática. A maioria dos estudos incidia na investigação de vários serviços ao mesmo tempo, que não tinham o mesmo foco que o nosso trabalho. Desse modo, não foram encontradas mais variáveis explicativas da decisão de prestação e produção do SPTP, o que restringe uma possível extrapolação direta dos resultados obtidos.

Os resultados relativamente à decisão de cooperação mostram que nenhuma das variáveis independentes selecionadas confirmou as hipóteses colocadas no nosso estudo, constituindo-se como uma limitação da presente dissertação. Além disso, como já visto, as variáveis que traduzem a situação financeira do município – nível de *endividamento p.c.* e *independência financeira* – não obtiveram resultados significativos que comprovassem exatamente o mesmo, o que pode indicar que as variáveis escolhidas após uma revisão de literatura não são as melhores para medir a situação financeira em simultâneo.

No geral, as variáveis independentes que explicam a decisão de prestar e produzir o SPTP municipal são poucas, pelo que tanto pode ser um problema de identificação de variáveis capazes de traduzir o fenómeno em questão com precisão, assim como pode indicar que a gestão autárquica faz-se num sentido mais pragmático, com decisões baseadas no dia-a-dia da instituição sem influências de outro tipo.

Além disso, os *websites* de algumas Câmaras Municipais não apresentavam os dados de que precisávamos para elaborar uma base de dados credível, pelo que tivemos de recorrer a outros métodos, como a exploração do *base.gov.pt*, que nem sempre fornecia o pretendido, levando-nos a recorrer ao contacto direto com os serviços da Câmara. Esta situação acaba por prolongar no tempo o trabalho de levantamento.

Assim, propõe-se que, no futuro, sejam feitas algumas alterações a este estudo, nomeadamente na introdução de mais variáveis explicativas, que de certeza surgirão na literatura posterior. Ademais, tentar incluir no estudo os municípios das ilhas dos Açores e da Madeira, tendo presente as características dos mesmos e incluir na análise essas diferenças inerentes ao contexto em que se inserem aqueles municípios. Ainda seria de interesse, a determinada altura, identificar os municípios que não ajam de acordo com a lógica teórica – i.e. que, por exemplo, são um executivo de esquerda e escolhem concessionar o serviço –, de modo a identificar, porventura, as razões por detrás dessas decisões, adicionando variáveis explicativas ao estudo.

## 8. Referências Bibliográficas

- Albalade, D., Bel, G. & Calzada, J. (2012). Governance and regulation of urban bus transportation: using partial privatization to achieve the better of two worlds. *Regulation & Governance*, 6(1), 83-100.
- Alves, A. & Moreira, J. (2004). *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*. Cascais: Principia.
- Bel, G. & Fageda, X. (2006). Between Privatization and Intermunicipal Cooperation: Small Municipalities, Scale Economies and Transaction Costs. *Urban Public Economics Review*, 6, 13-31.
- Bel, G. & Fageda, X. (2007). Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*, 33(4), 517-534.
- Bel, G. & Fageda, X. (2009). Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis. *Public Choice*, 139(1), 105-119.
- Bel, G. & Fageda, X. (2010). Partial Privatisation in Local Services Delivery: An Empirical Analysis of the Choice of Mixed Firms. *Local Government Studies*, 36(1), 129-149.
- Bel, G. & Fageda, X. (2017). What have we learnt after three decades of empirical studies on factors driving local privatization? *Local Government Studies*, 43(4), 503-511.
- Bel, G. & Miralles, A. (2003). Factors influencing privatization of urban solid waste collection: some evidence from Spain. *Urban Studies*, 40(7), 1323-1334.
- Bel, G. & Mur, M. (2009). Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities. *Waste Management*, 29(10), 2772-2778.
- Bel, G. & Warner, M. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91-115.
- Bel, G., Fageda, X. & Mur, M. (2013). Why do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39(3), 435-454.
- Bel, G., Fageda, X. & Mur, M. (2014). Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1), 85-107.
- Bel, G., Hebdon, R. & Warner, M. (2007). Local government reform: Privatisation and its alternatives. *Local Government Studies*, 33(4), 507-515.
- Brown, T. & Potoski, M. (2003). Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(2), 275-297.
- Brown, T. & Potoski, M. (2005). Transaction Costs and Contracting: The Practitioner Perspective. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 326-351.
- Camões, P. (2012). O Design de Investigação. In Hugo Silvestre e J. Filipe Araújo (coord.) *Metodologia para a Investigação Social*. Lisboa: Escolar Editora.
- Camões, P., Tavares, A. & Teles, F. (2020). Assessing the Intensity and Diversity of Cooperation: A Study of Joint Delegation of Municipal Functions to Intermunicipal Communities. *Local Government Studies*.



- Campos-Alba, C., Prior, D., Pérez-López, G. & Zafra-Gómez, J. (2020). Long-term cost efficiency of alternative management forms of urban public transport from the public sector perspective. *Transport Policy*, 88, 16-23.
- Carr, J., Leroux, K. & Shrestha, M. (2009). Transaction Costs, and External Service Production. *Urban Affairs Review*, 44(3), 403-427.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 368-405.
- Creswell, J. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (3.<sup>rd</sup> ed.). Sage Publications.
- Da Cruz, N. & Marques, R. (2011). Viability of Municipal Companies in the Provision of Urban Infrastructure Services. *Local Government Studies*, 37(1), 93-110.
- Da Cruz, N. & Marques, R. (2012). Mixed Companies and Local Governance: no man can serve two masters. *Public Administration*, 90(3), 737-758.
- Da Cruz, N. e Marques, R. (2014). Rocky Road of Urban Transportation Contracts. *Journal of Management in Engineering*, 30(5), 05014010.
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Feiock, R., Clingermayer, J. & Dasse, C. (2003). Sector Choices for Public Service Delivery: the transaction cost implications of executive turnover. *Public Management Review*, 5(2), 163-175.
- Ferris, J. & Graddy, E. (1986). Contracting Out: For What? With Whom? *Public Administration Review*, 46(4), 332-344.
- Ferris, J. & Graddy, E. (1991). Production Costs, Transaction Costs, and Local Government Contractor Choice. *Economic Inquiry*, 29, 541-554.
- Filippini, M. & Prioni, P. (2003). The influence of ownership on the cost of bus service provision in Switzerland – an empirical illustration. *Applied Economics*, 35(6), 683-690.
- Fitch, K. (2007). Water privatisation in France and Germany: The importance of local interest groups. *Local Government Studies*, 33(4), 589-605.
- Greene, J. (1996). Cities and Privatization: Examining the Effect of Fiscal Stress, Location, and Wealth in Medium-Sized Cities. *Policy Studies Journal*, 24(1), 135-144.
- Gujarati, D. (2011). *Econometrics by example*. New York: Palgrave Macmillan.
- Halstead, J., Mohr, R. & Deller, S. (2010). Service Delivery in Rural Municipalities: Privatize, Cooperate, or Go it Alone? Paper prepared for presentation at Agricultural & Applied Economics Association's 2010 AAEEA, CAES & WAEA Joint Annual Meeting, Denver, Colorado.
- Hefetz, A. & Warner, M. (2007). Beyond the market versus planning dichotomy: Understanding privatisation and its reverse in US cities. *Local Government Studies*, 33(4), 555-572.
- Hefetz, A. & Warner, M. (2011). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 289-317.

- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Joassart-Marcelli, P. & Musso, J. (2005). Municipal Service Provision Choices within a Metropolitan Area. *Urban Affairs Review*, 40(4), 492-519.
- Kim, Y. & Warner, M. (2016). Pragmatic Municipalism: Local Government Service Delivery after the Great Recession. *Public Administration*, 94(3), 789-805.
- King, G., Keohane, R. & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.
- Lane, J. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.
- Levin, J., e Tadelis, S. (2010). Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities. *Journal of Industrial Economics*, 58(3), 507-541.
- Mohr, R., Deller, S. & Halstead, J. (2010). Alternative Methods of Service Delivery in Small and Rural Municipalities. *Public Administration Review*, 70(6), 894-905.
- Montalvo, A. (2003). *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*. Coimbra: Almedina.
- Nelson, M. (1997). Municipal Government Approaches to Service Delivery: an Analysis from a Transactions Cost Perspective. *Economic Inquiry*, 35(1), 82-96.
- Pallesen, T. (2004). A Political Perspective on Contracting-out: the Politics of good times. Experiences from Danish Local Governments. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4), 573-587.
- Petersen, H., Hjelmar, U. & Vrangbæk, K. (2018). Is Contracting out of Public Services still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration*, 52(1), 130-157.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (3.<sup>rd</sup> ed.)*. New York: Oxford University Press.
- Raudla, R. & Tavares, A. (2018). Inter-municipal Cooperation and Austerity Policies: Obstacles or Opportunities? In F. Teles and P. Swianiewicz (eds.) *Inter-municipal cooperation in Europe: Institutions and governance (pp. 17-41)*. Cham: Palgrave MacMillan.
- Ribeiro, H. & Faria, R. (2009). A Cooperação Intermunicipal portuguesa. *Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa*, 81, 1-43.
- Rodrigues, M. (2008). Mechanisms of Governance: Coordination Strategies in Portuguese Local Governments. *EGPA Annual Conference*, Netherlands: Rotterdam, 1-2 September - PhD Seminar, 1-19.
- Rodrigues, M. (2009). *Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal*. Braga: Universidade do Minho.
- Rodrigues, M., Araújo, J. & Tavares, A. (2009). Trends of reform in Portuguese Local Government: Alternative Mechanisms in Service Delivery. *IRSPM XIII*, April 6-8, Copenhagen Business School, 1-28.

- Rodrigues, M., Tavares, A. & Araújo, F. (2012). Municipal Service Delivery: The Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms. *Local Government Studies*, 38 (5), 615-638.
- Silva, P. & Puey, E. (2018). Striving for Local Governance Capacity in Portugal and Spain. In F. Teles and P. Swianiewicz (eds.) *Inter-municipal cooperation in Europe: Institutions and governance* (pp. 79-104). Cham: Palgrave MacMillan.
- Streeck, W. & Schmitter, P. (1985). Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order. *European Sociological Review*, 1(2), 119-138.
- Swarts, D. & Warner, M. (2014). Hybrid Firms and Transit Delivery: the case of Berlin. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85(1), 127-146.
- Szmigiel-Rawska, K., Lukomska, J. & Tavares, A. (2020). The Anatomy of Choice: an analysis of the determinants of local service delivery in Poland. *Local Government Studies*.
- Tavares, A. & Camões, P. (2007). Local Service Delivery Choices in Portugal: A Political Transaction Costs Framework. *Local Government Studies*, 33(4), 535-553.
- Tavares, A. & Camões, P. (2010). New Forms of Local Governance: a theoretical and empirical analysis of municipal corporations in Portugal. *Public Management Review*, 12(5), 587-608.
- Tavares, A. & Rodrigues, M. (2017). The Same Deep Water as You? The Impact of Alternative Governance Arrangements of Water Service Delivery on Efficiency. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, 3(2), 78-101.
- Tavares, A. (2017). Ten Years After: Revisiting The Determinants of The Adoption of Municipal Corporations for Local Service Delivery. *Local Government Studies*, 43(5), 697-706.
- Teles, F. (2016). *Local Governance and Inter-municipal cooperation (1<sup>st</sup> ed.)*. UK: Palgrave MacMillan.
- Tenbenschel, T. (2005). Multiple Modes of Governance: Disentangling the alternatives to hierarchies and markets. *Public Management Review*, 7(2), 267-288.
- Walker, G. & Weber, D. (1984). A Transaction Cost Approach to Make-or-Buy Decisions. *Administrative Science Quarterly*, 29(3), 373-391.
- Warner, M. & Bel, G. (2008). Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the US and Spain. *Public Administration*, 86(3), 723–735.
- Warner, M. & Hebdon, R. (2001). Local Government Restructuring: Privatization and its alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), 315-336.
- Warner, M. & Hefetz, A. (2003). Rural-urban differences in privatization: limits to the competitive state. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(5), 703-718.
- Warner, M. & Hefetz, A. (2008). Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public – Private Delivery of City Services. *Public Administration Review*, 68(1), 155-166.
- Wassenaar, M., Groot, T. & Gradus, R. (2013). Municipalities' Contracting Out Decisions: An Empirical Study on Motives. *Local Government Studies*, 39(3), 414-434.

- White, P. (1997). What conclusions can be drawn about bus deregulation in Britain? *Transport Reviews*, 17(1), 1-16.
- Williamson, O. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.
- Zafra-Gómez, J., Giménez-García, V., Campos-Alba, C. & Higuera-Molina, E. (2020). Direct Management or Inter-Municipal Cooperation in Smaller Municipalities? Exploring Cost Efficiency and Installed Capacity in Drinking Water Supply. *Water Resources Management*, (13), 4289-4302.

### **Legislação**

Decreto-Lei n.º 82/2016, de 28 de novembro.

Decreto-Lei n.º 151/2019, de 11 de outubro.

Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.

## 9. Anexo

**Tabela 15: Modelo de Prestação e Produção dos Municípios, e valores das variáveis independentes**

Município	1. <sup>a</sup> Decisão - prover	2. <sup>a</sup> Decisão - cooperar	3. <sup>a</sup> Decisão - modo de produção	População_2011	Densidade Populacional_2011	Endividamento p.c._2015	Independência Financeira_média2015/16/17 (%)	PartidoVencedor Eleições_2017	Partido de Esquerda	Partido Independente	Funcionários Serviços Próprios por1000 hab
Abrantes	Sim	Não	Contrato de Concessão	37 754	55	331	44	PS	Sim	Não	12
Águeda	Sim	Sim	Concessão via CIM	46 021	142.4	143	48	IND.	Não	Não	9
Aguiar da Beira	Sim	Sim	Concessão via CIM	5 314	26.5	653	23	IND.	Não	Sim	19
Alandroal	Não			5 616	10.8	3799	18	PS	Sim	Não	35
Albergaria-a-Velha	Sim	Não	Contrato de Concessão	24 261	159	203	48	CDS-PP	Não	Não	9
Albufeira	Sim	Não	Contrato de Concessão	49 578	290.3	464	90	PPD/PSD	Não	Não	27
Alcácer do Sal	Sim	Sim	Concessão via CIM	12 582	8.7	79	37	PCP-PEV	Sim	Não	33
Alcanena	Sim	Sim	Concessão via CIM	13 186	108.9	779	39	PS	Sim	Não	18
Alcobaça	Sim	Não	Contrato de Concessão	54 155	138.9	114	57	PPD/PSD	Não	Não	7
Alcochete	Sim	Sim	Concessão via CIM	16 855	136.9	540	77	PS	Sim	Não	18
Alcoutim	Sim	Sim	Concessão via CIM	2 893	5.1	630	12	PS	Sim	Não	71
Alenquer	Sim	Sim	Concessão via CIM	42 402	142.2	261	56	PS	Sim	Não	13
Alfândega da Fé	Sim	Sim	Concessão via CIM	4 909	15.9	4172	16	PS	Sim	Não	31
Alijó	Sim	Sim	Concessão via CIM	11 920	40.1	1519	26	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	12

Aljezur	Sim	Sim	Concessã o via CIM	5 824	18.2	650	52	PS	Sim	Não	30
Aljustrel	Sim	Sim	Concessã o via CIM	8 892	20.2	874	32	PS	Sim	Não	23
Almada	Sim	Sim	Concessã o via CIM	168 490	2478.8	230	74	PS	Sim	Não	12
Almeida	Sim	Não	Contrato de Concessã o	6 958	14	530	27	PPD/PSD	Não	Não	24
Almeirim	Sim	Não	Serviços Próprios	22 253	105.2	268	41	PS	Sim	Não	11
Almodôv ar	Sim	Sim	Concessã o via CIM	7 262	9.6	754	18	PS	Sim	Não	29
Alpiarça	Sim	Sim	Concessã o via CIM	7 389	80.8	1518	31	PCP-PEV	Sim	Não	21
Alter do Chão	Não			3 275	9.8	669	23	PS	Sim	Não	41
Alvaiázer e	Sim	Sim	Concessã o via CIM	6 979	45.4	805	30	PPD/PSD	Não	Não	13
Alvito	Não			2 402	9.5	257	20	PCP-PEV	Sim	Não	45
Amadora	Sim	Sim	Concessã o via CIM	169 021	7363.4	196	59	PS	Sim	Não	11
Amarante	Sim	Não	Contrato de Concessã o	53 458	186.7	135	35	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	10
Amares	Sim	Sim	Concessã o via CIM	18 349	230.5	395	38	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	11
Anadia	Sim	Não	Contrato de Concessã o	28 164	134.6	273	47	IND.	Não	Sim	8
Ansião	Sim	Sim	Concessã o via CIM	12 592	74.5	726	45	PS	Sim	Não	8
Arcos de Valdevez	Sim	Não	Contrato de Concessã o	22 253	51	472	35	PPD/PSD	Não	Não	14
Arganil	Sim	Não	Contrato de Concessã o	11 732	36.5	429	40	PPD/PSD	Não	Não	16
Armamar	Não			5 952	53.7	1233	26	PPD/PSD	Não	Não	29

Arouca	Sim	Sim	Concessã o via CIM	21 375	67.9	155	33	PS	Sim	Não	8
Arraiolos	Sim	Sim	Concessã o via CIM	7 121	10.8	786	26	PCP-PEV	Sim	Não	20
Arronche s	Não			3 107	10.1	411	15	PPD/PSD	Não	Não	33
Arruda dos Vinhos	Sim	Não	Serviços Próprios	13 038	171.8	325	55	PS	Sim	Não	14
Aveiro	Sim	Não	Contrato de Concessã o	79 542	397.1	1583	62	PPD/PSD - CDS/PP - PPM	Não	Não	8
Avis	Sim	Sim	Concessã o via CIM	4 420	7.5	631	20	PCP-PEV	Sim	Não	38
Azambuj a	Sim	Sim	Concessã o via CIM	21 097	83.1	700	55	PS	Sim	Não	14
Baião	Sim	Sim	Concessã o via CIM	18 996	117.6	244	26	PS	Sim	Não	15
Barcelos	Sim	Não	Contrato de Concessã o	115 034	317.7	174	46	PS	Sim	Não	5
Barranco s	Não			1 792	10.9	1008	10	PS	Sim	Não	52
Barreiro	Sim	Não	Serviços Próprios	75 961	2164.4	357	66	PS	Sim	Não	12
Batalha	Sim	Sim	Concessã o via CIM	15 209	152.8	109	46	PPD/PSD	Não	Não	9
Beja	Sim	Não	Contrato de Concessã o	34 769	31.3	399	47	PS	Sim	Não	14
Belmonte	Sim	Não	Serviços Próprios	6 631	57.8	793	22	PS	Sim	Não	8
Benavente	Não			27 830	55.7	24	64	PCP-PEV	Sim	Não	11
Bombarra l	Sim	Sim	Concessã o via CIM	12 593	144.5	309	55	PS	Sim	Não	13
Borba	Não			7 004	50.5	1181	33	IND.	Não	Sim	24
Boticas	Sim	Sim	Concessã o via CIM	5 676	17.9	324	26	PPD/PSD	Não	Não	23
Braga	Sim	Não	Empresa Municipa l	177 859	989.6	321	57	PPD/PSD - CDS/PP - PPM	Não	Não	8

Bragança	Sim	Não	Serviços Próprios	35 623	30.1	204	49	PPD/PSD	Não	Não	10
Cabeceiras de Basto	Sim	Sim	Concessão via CIM	15 808	69.1	459	32	PS	Sim	Não	17
Cadaval	Sim	Sim	Concessão via CIM	13 620	81.4	162	44	PPD/PSD	Não	Não	13
Caldas da Rainha	Sim	Não	Contrato de Concessão	49 550	202.3	117	61	PPD/PSD	Não	Não	8
Caminha	Sim	Não	Contrato de Concessão	16 025	122.2	1192	53	PS	Sim	Não	17
Campo Maior	Não			8 158	34.2	185	36	PS	Sim	Não	22
Cantanhede	Sim	Não	Empresa Municipal	35 171	93.6	785	49	PPD/PSD	Não	Não	6
Carraceda de Ansiães	Sim	Sim	Concessão via CIM	6 055	22.8	432	20	PPD/PSD	Não	Não	21
Carregal do Sal	Sim	Sim	Concessão via CIM	9 428	84.1	409	29	PS	Sim	Não	13
Cartaxo	Sim	Não	Contrato de Concessão	23 447	154.7	2226	27	PS	Sim	Não	14
Cascais	Sim	Não	Empresa Municipal	198 340	2119.9	323	84	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	8
Castanheira de Pêra	Sim	Sim	Concessão via CIM	3 099	47.8	2589	31	PPD/PSD	Não	Não	25
Castelo Branco	Sim	Não	Contrato de Concessão	54 436	39	168	41	PS	Sim	Não	9
Castelo de Paiva	Sim	Sim	Concessão via CIM	15 855	145.5	628	42	PS	Sim	Não	9
Castelo de Vide	Não			3 365	12.9	96	23	PPD/PSD	Não	Não	47
Castro Daire	Sim	Sim	Concessão via CIM	14 773	40.5	255	25	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	19
Castro Marim	Sim	Sim	Concessão via CIM	7 069	22.4	717	66	PPD/PSD - CDS-PP	Não	Não	22
Castro Verde	Não			6 932	12.8	380	28	PS	Sim	Não	28



Celorico da Beira	Não			7 470	31.1	2828	30	PPD/PSD	Não	Não	27
Celorico de Basto	Sim	Sim	Concessã o via CIM	19 166	111	748	24	PPD/PSD	Não	Não	14
Chamusc a	Sim	Sim	Concessã o via CIM	9 762	13.6	503	25	PS	Sim	Não	16
Chaves	Sim	Sim	Concessã o via CIM	39 595	69.8	898	46	PS	Sim	Não	11
Cinfães	Sim	Sim	Concessã o via CIM	18 962	85.4	66	21	PS	Sim	Não	13
Coimbra	Sim	Não	Serviços Próprios	149 425	449	470	72	PS	Sim	Não	12
Condeixa -a-Nova	Sim	Não	Contrato de Concessã o	16 404	123.2	154	52	PS	Sim	Não	10
Constânci a	Sim	Sim	Concessã o via CIM	4 009	50.5	849	33	PS	Sim	Não	25
Coruche	Sim	Sim	Concessã o via CIM	19 048	17.9	181	30	PS	Sim	Não	19
Covilhã	Sim	Não	Contrato de Concessã o	52 941	93.2	1280	44	PS	Sim	Não	6
Crato	Não			3 669	9.3	1078	22	PS	Sim	Não	31
Cuba	Sim	Sim	Concessã o via CIM	4 792	28.4	517	27	PCP-PEV	Sim	Não	24
Elvas	Sim	Sim	Concessã o via CIM	22 138	36.6	132	40	PS	Sim	Não	11
Entronca mento	Sim	Não	Serviços Próprios	19 259	1471.9	541	50	PS	Sim	Não	15
Espinho	Sim	Sim	Concessã o via CIM	31 208	1509.5	1143	54	PPD/PSD	Não	Não	18
Esposend e	Sim	Sim	Concessã o via CIM	32 711	359	190	55	PPD/PSD	Não	Não	5
Estarreja	Sim	Sim	Concessã o via CIM	25 995	249.6	444	48	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	7
Estremoz	Sim	Sim	Concessã o via CIM	13 753	27.9	610	31	IND.	Não	Sim	14
Évora	Sim	Não	Contrato de	55 811	43.3	1448	49	PCP-PEV	Sim	Não	19

			Concessã o								
Fafe	Sim	Sim	Concessã o via CIM	48 988	231.1	72	39	PS	Sim	Não	9
Faro	Sim	Não	Contrato de Concessã o	63 467	319.9	769	66	PPD/PSD - CDS-PP - MPT- PPM	Não	Não	12
Felgueira s	Sim	Sim	Concessã o via CIM	56 398	501.7	224	50	IND.	Não	Sim	12
Ferreira do Alentejo	Não			7 987	12.7	489	28	PS	Sim	Não	28
Ferreira do Zêzere	Sim	Sim	Concessã o via CIM	8 334	45.3	672	40	PPD/PSD	Não	Não	15
Figueira da Foz	Sim	Sim	Concessã o via CIM	58 498	163.9	612	64	PS	Sim	Não	8
Figueira de Castelo Rodrigo	Sim	Não	Contrato de Concessã o	6 030	12.3	826	21	PS	Sim	Não	24
Figueiró dos Vinhos	Sim	Sim	Concessã o via CIM	5 933	35.6	952	27	PS	Sim	Não	25
Fornos de Algodres	Sim	Não	Serviços Próprios	4 763	38	6213	19	PS	Sim	Não	19
Freixo de Espada à Cinta	Sim	Não	Contrato de Concessã o	3 735	15.5	4096	17	PPD/PSD	Não	Não	46
Fronteira	Não			3 245	13.7	656	20	PPD/PSD	Não	Não	27
Fundão	Sim	Sim	Concessã o via CIM	28 107	41.7	2568	44	PPD/PSD	Não	Não	10
Gavião	Sim	Sim	Concessã o via CIM	3 982	14	338	22	PS	Sim	Não	33
Góis	Sim	Não	Contrato de Concessã o	4 105	16.2	461	25	PS	Sim	Não	41
Golegã	Sim	Não	Serviços Próprios	5 261	71.3	559	34	PS	Sim	Não	20
Gondomar	Sim	Sim	Concessã o via CIM	162 264	1274.3	660	55	PS	Sim	Não	9
Gouveia	Sim	Não	Contrato de Concessã o	13 551	46.7	548	30	PPD/PSD	Não	Não	14

Grândola	Sim	Sim	Concessã o via CIM	14 475	18	701	62	PCP-PEV	Sim	Não	28
Guarda	Sim	Não	Contrato de Concessã o	40 726	59.7	858	38	PPD/PSD	Não	Não	15
Guimarães	Sim	Não	Contrato de Concessã o	154 672	656	412	55	PS	Sim	Não	10
Idanha-a- Nova	Sim	Sim	Concessã o via CIM	9 776	6.9	506	22	PS	Sim	Não	27
Ílhavo	Sim	Sim	Concessã o via CIM	36 779	524.9	587	65	PPD/PSD	Não	Não	7
Lagoa (Algarve)	Sim	Sim	Concessã o via CIM	24 202	260.3	181	88	PS	Sim	Não	18
Lagos	Sim	Não	Contrato de Concessã o	30 934	145.8	1517	86	PS	Sim	Não	21
Lamego	Sim	Não	Contrato de Concessã o	25 453	161.4	1641	48	PS	Sim	Não	10
Leiria	Sim	Não	Contrato de Concessã o	122 673	224.6	438	66	PS	Sim	Não	6
Lisboa	Sim	Não	Empresa Municipa l	547 348	6448.2	1403	91	PS	Sim	Não	15
Loulé	Sim	Não	Empresa Municipa l	71 593	92.4	643	81	PS	Sim	Não	22
Loures	Sim	Sim	Concessã o via CIM	196 682	1211.2	182	65	PCP-PEV	Sim	Não	13
Lourinhã	Sim	Sim	Concessã o via CIM	24 532	174.9	612	54	PS	Sim	Não	15
Lousã	Sim	Não	Contrato de Concessã o	16 858	127.2	329	51	PS	Sim	Não	12
Lousada	Sim	Sim	Concessã o via CIM	45 482	493.2	269	39	PS	Sim	Não	13
Mação	Sim	Sim	Concessã o via CIM	7 106	18.4	281	25	PPD/PSD	Não	Não	27

Macedo de Cavaleiros	Sim	Sim	Concessã o via CIM	15 166	22.6	1205	33	PS	Sim	Não	17
Mafra	Sim	Sim	Concessã o via CIM	73 810	262.9	197	74	PPD/PSD	Não	Não	11
Maia	Sim	Sim	Concessã o via CIM	131 191	1627.6	628	71	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	8
Mangualde	Sim	Sim	Concessã o via CIM	18 863	90.7	610	42	PS	Sim	Não	12
Manteigas	Não			3 534	28.1	1626	21	PS	Sim	Não	20
Marco de Canaveses	Sim	Sim	Concessã o via CIM	49 491	264.8	537	32	PS	Sim	Não	7
Marinha Grande	Sim	Não	Empresa Municipa l	36 943	206.6	86	68	PS	Sim	Não	7
Marvão	Não			3 558	22.7	406	26	PPD/PSD	Não	Não	30
Matosinhos	Sim	Sim	Concessã o via CIM	171 091	2811.3	335	59	PS	Sim	Não	11
Mealhada	Sim	Sim	Concessã o via CIM	19 801	184.6	1	47	PS	Sim	Não	15
Mêda	Sim	Não	Contrato de Concessã o	5 044	18.2	1316	21	PS	Sim	Não	35
Melgaço	Sim	Não	Contrato de Concessã o	9 020	38.7	1182	34	PS	Sim	Não	32
Mértola	Não			7 051	5.6	524	17	PS	Sim	Não	41
Mesão Frio	Não			4 221	166.4	1673	21	PS	Sim	Não	25
Mira	Não			11 954	100.5	371	45	PPD/PSD	Não	Não	17
Miranda do Corvo	Sim	Não	Serviços Próprios	12 483	103.6	122	43	PS	Sim	Não	13
Miranda do Douro	Sim	Sim	Concessã o via CIM	7 211	15.4	856	28	PS	Sim	Não	22
Mirandela	Sim	Não	Serviços Próprios	23 275	36.2	923	40	PS	Sim	Não	13
Mogadouro	Sim	Sim	Concessã o via CIM	9 205	12.5	436	22	PS	Sim	Não	15
Moimenta da Beira	Sim	Não	Contrato de	9 768	46.4	882	33	PS	Sim	Não	14

			Concessã o								
Moita	Sim	Sim	Concessã o via CIM	62 833	1194.9	245	61	PCP-PEV	Sim	Não	11
Monção	Sim	Não	Contrato de Concessã o	18 639	91	503	36	PPD/PSD	Não	Não	13
Monchique	Sim	Sim	Concessã o via CIM	5 907	15.3	752	23	PPD/PSD	Não	Não	39
Mondim de Basto	Sim	Sim	Concessã o via CIM	7 113	43.5	1521	18	PS	Sim	Não	19
Monforte	Não			3 234	7.9	690	15	PCP-PEV	Sim	Não	45
Montalegre	Sim	Sim	Concessã o via CIM	10 240	13.1	453	31	PS	Sim	Não	28
Montemor-o-Novo	Sim	Sim	Concessã o via CIM	16 895	14.1	182	33	PCP-PEV	Sim	Não	21
Montemor-o-Velho	Sim	Sim	Concessã o via CIM	24 908	114.3	899	45	PS	Sim	Não	8
Montijo	Sim	Sim	Concessã o via CIM	49 327	146.9	226	67	PS	Sim	Não	17
Mora	Não			4 823	11.2	597	27	PCP-PEV	Sim	Não	33
Mortágua	Sim	Sim	Concessã o via CIM	9 210	38.3	374	33	PPD/PSD	Não	Não	15
Moura	Sim	Não	Serviços Próprios	14 687	15.8	756	27	PS	Sim	Não	25
Mourão	Não			2 617	9.6	3634	23	PS	Sim	Não	64
Murça	Sim	Sim	Concessã o via CIM	5 788	31.4	1360	19	PPD/PSD	Não	Não	21
Murtosa	Sim	Sim	Concessã o via CIM	10 092	144.8	164	37	PPD/PSD	Não	Não	7
Nazaré	Sim	Não	Serviços Próprios	14 676	183.9	2478	51	PS	Sim	Não	14
Nelas	Sim	Sim	Concessã o via CIM	13 675	111.7	913	38	PS	Sim	Não	14
Nisa	Sim	Sim	Concessã o via CIM	7 183	12.9	761	22	PS	Sim	Não	34
Óbidos	Sim	Não	Contrato de Concessã o	11 650	83.2	735	66	PPD/PSD	Não	Não	24

Odemira	Sim	Sim	Concessã o via CIM	25 716	15.2	461	40	PS	Sim	Não	18
Odivelas	Sim	Sim	Concessã o via CIM	138 238	5484.3	318	67	PS	Sim	Não	10
Oeiras	Sim	Sim	Concessã o via CIM	165 497	3751.3	343	78	IND.	Não	Sim	15
Oleiros	Sim	Sim	Concessã o via CIM	5 205	12.1	602	21	PPD/PSD	Não	Não	22
Olhão	Sim	Não	Serviços Próprios	44 327	346.9	431	56	PS	Sim	Não	11
Oliveira de Azeméis	Sim	Não	Contrato de Concessã o	66 127	425.9	365	48	PS	Sim	Não	12
Oliveira de Frades	Sim	Sim	Concessã o via CIM	9 861	70.6	625	25	IND.	Não	Sim	16
Oliveira do Bairro	Sim	Não	Serviços Próprios	22 230	263.7	541	42	CDS-PP	Não	Não	11
Oliveira do Hospital	Sim	Sim	Concessã o via CIM	19 970	88.9	217	41	PS	Sim	Não	11
Ourém	Sim	Sim	Concessã o via CIM	44 186	110.3	322	46	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	8
Ourique	Sim	Não	Serviços Próprios	5 223	8.1	1281	16	PS	Sim	Não	49
Ovar	Sim	Sim	Concessã o via CIM	53 334	375.1	98	62	PPD/PSD	Não	Não	7
Paços de Ferreira	Sim	Sim	Concessã o via CIM	54 798	793.6	1017	38	PS	Sim	Não	7
Palmela	Sim	Sim	Concessã o via CIM	60 417	135.1	323	78	PCP-PEV	Sim	Não	14
Pampilho sa da Serra	Sim	Sim	Concessã o via CIM	4 346	11.3	5	11	PPD/PSD	Não	Não	34
Paredes	Sim	Sim	Concessã o via CIM	84 701	554.1	616	42	PS	Sim	Não	8
Paredes de Coura	Sim	Não	Contrato de Concessã o	8 912	66.6	815	25	PS	Sim	Não	18
Pedrógão Grande	Sim	Sim	Concessã o via CIM	3 820	30.4	741	28	PS	Sim	Não	22

Penacova	Sim	Sim	Concessã o via CIM	14 579	70.4	77	34	PS	Sim	Não	10
Penafiel	Sim	Sim	Concessã o via CIM	70 059	340.5	382	41	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	9
Penalva do Castelo	Sim	Sim	Concessã o via CIM	7 607	59.2	308	23	PS	Sim	Não	13
Penamac or	Sim	Sim	Concessã o via CIM	5 354	10.1	1183	21	PS	Sim	Não	18
Penedono	Não			2 797	22.1	54	17	PPD/PSD	Não	Não	29
Penela	Sim	Sim	Concessã o via CIM	5 794	44.4	806	29	PPD/PSD	Não	Não	19
Peniche	Sim	Sim	Concessã o via CIM	26 669	357.9	311	60	IND.	Não	Sim	16
Peso da Régua	Sim	Sim	Concessã o via CIM	16 424	180.6	1084	34	PPD/PSD	Não	Não	17
Pinhel	Sim	Não	Serviços Próprios	9 266	19.9	623	23	PPD/PSD	Não	Não	18
Pombal	Sim	Não	Serviços Próprios	52 817	88.2	128	51	PPD/PSD	Não	Não	8
Ponte da Barca	Sim	Não	Contrato de Concessã o	11 596	66.2	647	33	PPD/PSD	Não	Não	21
Ponte de Lima	Sim	Não	Contrato de Concessã o	41 874	135.8	49	41	CDS-PP	Não	Não	12
Ponte de Sor	Sim	Sim	Concessã o via CIM	15 929	19.9	298	26	PS	Sim	Não	17
Portalegre	Sim	Não	Serviços Próprios	24 527	55.8	1448	50	IND.	Não	Sim	16
Portel	Sim	Sim	Concessã o via CIM	6 662	10.7	397	20	PS	Sim	Não	36
Portimão	Sim	Não	Serviços Próprios	56 530	305.5	3060	55	PS	Sim	Não	15
Porto	Sim	Não	Empresa Municipa l	242 216	5736.1	518	81	IND.	Não	Sim	13
Porto de Mós	Sim	Não	Contrato de Concessã o	23 156	93	125	48	PPD/PSD	Não	Não	13
Póvoa de Lanhoso	Sim	Sim	Concessã o via CIM	21 480	165.1	254	43	PPD/PSD	Não	Não	8

Póvoa de Varzim	Sim	Sim	Concessã o via CIM	61 276	771.3	320	68	PPD/PSD	Não	Não	10
Proença- a-Nova	Sim	Sim	Concessã o via CIM	7 788	21	470	31	PS	Sim	Não	18
Redondo	Sim	Sim	Concessã o via CIM	6 810	19	104	30	IND.	Não	Sim	35
Regueng os de Monsaraz	Sim	Sim	Concessã o via CIM	10 338	23.3	1919	38	PS	Sim	Não	23
Resende	Sim	Sim	Concessã o via CIM	11 122	92.1	631	28	PS	Sim	Não	24
Ribeira de Pena	Sim	Sim	Concessã o via CIM	6 370	30.1	1080	38	PS	Sim	Não	28
Rio Maior	Sim	Sim	Concessã o via CIM	20 511	77.7	755	50	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	14
Sabrosa	Não			6 162	40.5	474	23	PS	Sim	Não	22
Sabugal	Sim	Não	Contrato de Concessã o	12 107	15.3	589	30	PPD/PSD	Não	Não	16
Salvater a de Magos	Sim	Sim	Concessã o via CIM	21 160	90.8	145	41	PS	Sim	Não	10
Santa Comba Dão	Sim	Sim	Concessã o via CIM	11 089	103.6	1457	36	PS	Sim	Não	13
Santa Maria da Feira	Sim	Não	Contrato de Concessã o	134 822	645.3	295	62	PPD/PSD	Não	Não	6
Santa Marta de Penaguiã o	Sim	Sim	Concessã o via CIM	7 037	106.2	420	24	PS	Sim	Não	21
Santarém	Sim	Não	Contrato de Concessã o	60 720	111	1263	45	PPD/PSD	Não	Não	13
Santiago do Cacém	Sim	Sim	Concessã o via CIM	28 323	28.1	404	46	PCP-PEV	Sim	Não	18
Santo Tirso	Sim	Não	Contrato de Concessã o	69 630	523.6	394	47	PS	Sim	Não	5
São Brás de Alportel	Sim	Não	Serviços Próprios	10 322	69.5	204	54	PS	Sim	Não	23



São João da Madeira	Sim	Não	Serviços Próprios	20 834	2733.6	310	60	PS	Sim	Não	12
São João da Pesqueira	Não			7 604	29.6	1036	25	IND.	Não	Sim	9
São Pedro do Sul	Sim	Sim	Concessã o via CIM	16 601	48.3	454	36	PS	Sim	Não	23
Sardoal	Sim	Sim	Concessã o via CIM	3 731	42.8	1214	23	PPD/PSD	Não	Não	42
Sátão	Sim	Sim	Concessã o via CIM	11 879	61.6	157	29	PPD/PSD	Não	Não	14
Seia	Sim	Não	Serviços Próprios	23 768	56.7	2176	45	PS	Sim	Não	10
Seixal	Sim	Sim	Concessã o via CIM	150 664	1657.3	476	74	PCP-PEV	Sim	Não	9
Sernancelhe	Não			5 512	24.8	315	27	PPD/PSD	Não	Não	15
Serpa	Sim	Sim	Concessã o via CIM	14 969	14.1	594	26	PCP-PEV	Sim	Não	23
Sertã	Sim	Sim	Concessã o via CIM	15 042	35.6	256	36	PPD/PSD	Não	Não	14
Sesimbra	Sim	Sim	Concessã o via CIM	47 506	253.2	515	81	PCP-PEV	Sim	Não	17
Setúbal	Sim	Sim	Concessã o via CIM	116 647	526.2	641	70	PCP-PEV	Sim	Não	11
Sever do Vouga	Sim	Sim	Concessã o via CIM	11 699	95.1	261	30	PS	Sim	Não	9
Silves	Sim	Sim	Concessã o via CIM	36 887	54.6	293	64	PCP-PEV	Sim	Não	18
Sines	Não			14 280	70	1439	53	PS	Sim	Não	29
Sintra	Sim	Sim	Concessã o via CIM	361 554	1183.6	104	69	PS	Sim	Não	10
Sobral de Monte Agraço	Sim	Sim	Concessã o via CIM	9 905	194.9	530	52	PCP-PEV	Sim	Não	16
Soure	Sim	Sim	Concessã o via CIM	18 445	72.6	311	41	PS	Sim	Não	13
Sousel	Não			4 817	18.2	840	27	PS	Sim	Não	36

Tábua	Sim	Sim	Concessã o via CIM	11 643	60.4	727	26	PS	Sim	Não	14
Tabuaço	Sim	Sim	Concessã o via CIM	5 761	47.4	2180	22	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	16
Tarouca	Não			7 292	80.4	1704	22	PPD/PSD	Não	Não	30
Tavira	Sim	Não	Serviços Próprios	27 060	43.1	546	70	PS	Sim	Não	17
Terras de Bouro	Sim	Sim	Concessã o via CIM	7 250	26.1	470	21	PPD/PSD	Não	Não	30
Tomar	Sim	Não	Serviços Próprios	39 449	115.8	770	46	PS	Sim	Não	15
Tondela	Sim	Sim	Concessã o via CIM	27 746	78	133	39	PPD/PSD	Não	Não	10
Torre de Moncorv o	Sim	Sim	Concessã o via CIM	8 404	16.1	1696	23	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	18
Torres Novas	Sim	Não	Contrato de Concessã o	35 111	136	734	41	PS	Sim	Não	13
Torres Vedras	Sim	Sim	Concessã o via CIM	76 818	195.2	304	59	PS	Sim	Não	10
Trancoso	Sim	Não	Contrato de Concessã o	9 647	27.3	885	20	PS	Sim	Não	20
Trofa	Sim	Sim	Concessã o via CIM	37 697	542.6	937	51	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	8
Vagos	Sim	Sim	Concessã o via CIM	22 108	138.6	599	44	PPD/PSD	Não	Não	8
Vale de Cambra	Sim	Sim	Concessã o via CIM	22 158	155.2	553	43	CDS-PP	Não	Não	9
Valença	Sim	Não	Contrato de Concessã o	13 862	120.6	604	43	PPD/PSD	Não	Não	21
Valongo	Sim	Sim	Concessã o via CIM	90 209	1249.4	512	65	PS	Sim	Não	6
Valpaços	Sim	Sim	Concessã o via CIM	16 516	30.8	384	32	PPD/PSD	Não	Não	11
Vendas Novas	Sim	Não	Contrato de Concessã o	11 337	53.3	403	50	PS	Sim	Não	18

Viana do Alentejo	Não			5 530	14.6	91	30	PS	Sim	Não	21
Viana do Castelo	Sim	Não	Serviços Próprios	85 312	278.1	324	53	PS	Sim	Não	13
Vidigueira	Não			5 766	18.7	666	29	PCP-PEV	Sim	Não	37
Vieira do Minho	Sim	Não	Contrato de Concessão	12 455	59.5	953	26	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	11
Vila de Rei	Sim	Não	Serviços Próprios	3 356	18	517	16	PPD/PSD	Não	Não	35
Vila do Bispo	Sim	Sim	Concessão via CIM	5 673	29.4	1217	67	PS	Sim	Não	44
Vila do Conde	Sim	Sim	Concessão via CIM	76 143	533.7	647	59	IND.	Não	Sim	14
Vila Flor	Sim	Sim	Concessão via CIM	6 485	25.2	396	21	PS	Sim	Não	24
Vila Franca de Xira	Sim	Sim	Concessão via CIM	132 269	430.3	163	66	PS	Sim	Não	7
Vila Nova da Barquinha	Não			7 093	147.8	574	35	PS	Sim	Não	21
Vila Nova de Cerqueira	Sim	Não	Contrato de Concessão	8 974	85.3	640	36	IND.	Não	Sim	27
Vila Nova de Famalicão	Sim	Não	Contrato de Concessão	129 947	663.9	261	60	PPD/PSD - CDS/PP	Não	Não	10
Vila Nova de Foz Côa	Sim	Sim	Concessão via CIM	6 971	18.4	405	24	PPD/PSD	Não	Não	25
Vila Nova de Gaia	Sim	Sim	Concessão via CIM	293 393	1794.4	638	63	PS	Sim	Não	6
Vila Nova de Paiva	Sim	Sim	Concessão via CIM	4 824	29.5	947	22	PS	Sim	Não	24
Vila Nova de Poiares	Não			6 946	86.2	2491	30	PS	Sim	Não	16
Vila Pouca de Aguiar	Sim	Sim	Concessão via CIM	12 799	30.2	383	36	PPD/PSD	Não	Não	18
Vila Real	Sim	Não	Contrato de Concessão	52 781	136.9	320	48	PS	Sim	Não	7

Vila Real de Santo António	Sim	Sim	Concessã o via CIM	20 596	312.8	3999	71	PPD/PSD	Não	Não	19
Vila Velha de Ródão	Sim	Sim	Concessã o via CIM	3 511	10.7	191	28	PS	Sim	Não	41
Vila Verde	Sim	Sim	Concessã o via CIM	46 177	209.4	464	38	PPD/PSD	Não	Não	8
Vila Viçosa	Sim	Sim	Concessã o via CIM	8 025	42.7	471	33	PCP-PEV	Sim	Não	18
Vimioso	Sim	Sim	Concessã o via CIM	4 523	9.7	800	16	PPD/PSD	Não	Não	31
Vinhais	Não			8 826	13.1	204	16	PS	Sim	Não	20
Viseu	Sim	Não	Contrato de Concessã o	97 245	195.8	271	60	PPD/PSD	Não	Não	9
Vizela	Não			22 954	961	789	38	IND.	Não	Sim	10
Vouzela	Sim	Sim	Concessã o via CIM	10 014	54.5	781	29	PPD/PSD	Não	Não	17