

# ENSAIO SOBRE A COMPLEXIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

## ESSAY ON THE COMPLEXITY OF PUBLIC SERVICE DELIVERY\*

Sandra Patrícia Marques Pereira  
Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal  
[spmperreira@fd.uc.pt](mailto:spmperreira@fd.uc.pt)

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia  
Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal  
[pcorreia@fd.uc.pt](mailto:pcorreia@fd.uc.pt)

Resumo: Prestar serviços à sociedade é um processo desafiante para os governos locais, processo esse que comporta riscos. As decisões governamentais vão ditar o sucesso ou insucesso de um serviço entregue aos cidadãos. Essas decisões são influenciadas pelos custos de transação (económicos e políticos) e pelos custos de produção do serviço. Ponderando ambos, os governos decidem qual o mecanismo de governação que vão utilizar para entregar o serviço. O presente ensaio tem como objetivo aprofundar os diferentes tópicos que explicam a complexidade da prestação de serviços, aprofundando a teoria dos custos de transação (económicos e políticos), os modelos de produção de bens e serviços públicos e as características dos serviços.

Palavras-Chave: Prestação de serviços públicos. Custos de transação. Mecanismos de governação.

Abstract: Providing services to society is a challenging process for local governments, and it is a process that carries several risks. Government decisions will dictate the success or failure of a service delivered to citizens. These decisions are influenced by transaction costs (economic and political) and the costs of producing the service. By weighing both, governments decide which governance mechanism they will use to deliver the service. This essay aims to deepen the different topics that explain the complexity of service provision, delving deeper into the framework of transaction costs (economic and political), the models of production of public goods and services and the characteristics of services.

Keywords: Service delivery. Transaction costs. Governance mechanisms.

---

\* Artigo recebido em 25/04/2022 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 05/07/2022.

## INTRODUÇÃO

Os governos locais prestam um conjunto de serviços aos seus cidadãos. Segundo MAURYA (2018) esses serviços podem ser produzidos através de mecanismos de governação (RODRIGUES, TAVARES & ARAÚJO, 2012), isto é, internamente no governo local em questão, em parceria (com outro governo, com uma empresa privada ou com uma organização sem fins lucrativos) ou através de contratação externa (*outsourcing*). A contratação externa tem sido uma parte da reforma estratégica do setor público, com o intuito de envolver o setor privado na entrega de serviços públicos à sociedade. Esperava-se que a contratação externa aumentasse, ao mesmo tempo que os governos desejam maior eficiência e maior qualidade para os serviços público. Neste contexto, a prestação de serviços públicos é um tópico abordado à luz da teoria dos custos de transação, pois, a dinâmica e relações entre governos e fornecedores externos comportam altos custos de transação inerentes à negociação, implementação e monitorização dos contratos. Esses custos são subdivididos por custos económicos e custos políticos (BROWN & POTOSKI, 2003). Adjacente à teoria dos custos de transação, encontram-se também presentes os conceitos de racionalidade limitada e oportunismo do agente, com consequências para a decisão e monitorização da prestação de serviços públicos (MAURYA, 2018).

A complexidade das escolhas e decisões dos governos locais em momentos de prestação de serviços tem sido um tópico aprofundado na academia por diversos autores, revelando que as características dos serviços, o ambiente político e os riscos dos custos de transação influenciam as escolhas e decisões da produção por parte dos governos (FERRIS & GRADDY, 1986, 1991; BROWN & POTOSKI, 2003; RODRIGUES, TAVARES & ARAÚJO, 2012; MAURYA, 2018).

No que diz respeito à sua estrutura, o presente ensaio compreende três secções, nomeadamente: teoria dos custos de transação (económicos e políticos), modelos de produção de bens e serviços públicos, a complexidade da prestação de serviços: características dos serviços, ambiente político e escolha de produção, e por fim, considerações finais sobre a matéria em reflexão.

## TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

A prestação de serviços públicos aos indivíduos é um processo complexo (BROWN & POTOSKI, 2003). A teoria dos custos de transação é utilizada frequentemente na

academia para interpretar e esclarecer as diferentes escolhas relativamente às possibilidades de os governos prestarem serviços públicos às comunidades (FERRIS & GRADDY, 1991; BROWN & POTOSKI, 2003; RODRIGUES, TAVARES & ARAÚJO, 2012). A lógica apresentada nesta secção pode aplicar-se ao nível individual e ao nível organizacional, como é o caso dos governos (WILLIAMSON, 1997).

Na base das transações encontram-se dois conceitos fundamentais, a racionalidade limitada e o oportunismo do agente. A racionalidade é um conceito enquadrado na teoria da escolha racional, e é a ideia de que, quando os indivíduos atuam de acordo com os seus próprios interesses e necessidades podem, através da “mão invisível”, produzir benefícios coletivos que favorecem toda a sociedade. Isto é, a crença de que o interesse pessoal conduz as nossas decisões e ações, nas mais variadas atividades. Contudo, cada vez mais a economia comportamental tem acumulado evidências que os seres humanos não são racionais na sua tomada de decisão, pois, perante um determinado problema, por mais capaz que seja o agente, todas as soluções que esse mesmo agente consegue conceber, estão limitadas a uma caixa da qual ele não consegue sair, quando a melhor solução pode estar fora da sua realidade. Assim, a racionalidade limitada está relacionada com a complexidade que envolve a tomada de decisão (FREDERICKSON et al., 2012). Relativamente ao conceito do oportunismo do agente, este diz respeito a atos oportunistas por parte de indivíduos na sociedade, ao procurar dar respostas aos seus interesses pessoais. É o exemplo dos casos de *free rider*, em que, indivíduos perante bens públicos, que não são rivais, e nos quais o princípio de exclusão não se aplica, utilizam esses mesmos bens sem a sua devida contribuição (OSTROM, 2010).

Os indivíduos são titulares de direitos de propriedade, isto é, têm a capacidade de exercer escolhas sobre determinados bens e/ou serviços. Esta capacidade de exercer escolhas conduz a transações na sociedade. Quer isto dizer que, os indivíduos realizam transferências de direitos de propriedade, que comportam custos de transação (CABALLERO & SOTO-OÑATE, 2016). Para os autores, a extensão do pensamento económico para o pensamento político contribuiu para o aparecimento e desenvolvimento de distintos conceitos, tais como mercado político no contexto político, que surge como espelho de mercado económico, no contexto económico). A mesma analogia, entre economia e política, pode ser encontrada no estudo dos custos de transação, que tem sido aprofundado através de duas abordagens distintas, mas complementares: custos de transação económicos e custos de transação políticos. Por um lado, quando nos referimos aos custos de transação políticos falamos dos custos e esforços para alcançar determinado acordo político sobre matérias governamentais. TWIGHT (1994) afirma que, os custos de transação frequentemente determinam os

resultados políticos. Para o autor, além do contexto político, o conceito de custos de transação é também utilizado em economia, com o intuito de entender e explicar os resultados económicos, nos mercados privados. Porém, os dois caminham lado a lado. Para CABALLERO e SOTO-OÑATE (2016) a teoria dos custos de transação considera as transações políticas como a unidade de análise política, explicando a evolução das relações políticas, no que diz respeito a trocas/transações e contratos. As instituições e as organizações são vistas como relevantes para os mercados políticos. As estruturas institucionais ao ditarem as regras do jogo político, estabelecem os incentivos individuais e o volume de custos de transação, contribuindo assim para um viés dos resultados políticos. As instituições são caracterizadas pelos direitos políticos incompletos, pela aplicação imperfeita de acordos, pela presença da racionalidade limitada, informações imperfeitas, por modelos mentais subjetivos por parte dos atores e pelos seus custos de transação elevados. A partir do momento que as instituições estabelecem as normas, determinam o nível dos custos de transação em cada transação política, e do outro lado da moeda, defendida pela nova economia institucional, encontramos a governação política. Isto é, as instituições e as organizações a reduzir esses mesmos custos através de estruturas de hierarquia, contribuindo assim para uma maior eficiência económica.

STIGLER (1983) afirma que o estudo da economia conduz a um conjunto de implicações políticas. Pelo que, para o autor a divisão entre a ciência económica e a política está longe de se concretizar. Pelo que, verifica-se necessário e relevante entender os dois lados da moeda dos custos de transação: económicos e políticos.

### **Custos de transação económicos**

Os custos de transação e de produção resultantes das relações entre as agências/firmas representam um papel essencial nos ganhos de eficiência na economia (COASE, 1934). WILLIAMSON (1997) descreve os custos de transação económicos como uma união interdisciplinar da economia jurídica e da teoria organizacional. Ao contrário dos mercados políticos, nos mercados económicos, as transações podem ser realizada por trocas ou pelo uso do dinheiro, que desempenha o papel de meio de transação e unidade de conta na economia. A teoria neoclássica assume que nos mercados económicos o preço, determinado pela procura e pela oferta, representa o valor de transação para os bens e serviços (COASE, 1934; CABALLERO & SOTO-OÑATE, 2016). A prestação de um serviço ou um bem à sociedade comporta custos económicos, influenciando assim as opções

e decisões de quem irá decidir. Esses custos são denominados como custos de produção e custos de transação, que são sujeitos a restrições fiscais e políticas. Segundo FERRIS e GRADY (1991) as organizações procuram a eficiência, ao minimizar os custos de produção e os custos de transação (poupar nos custos de produção), otimizando assim, a prestação de serviços (BROWN & POTOSKI, 2003). Para os autores, as organizações ponderam o *trade-off* entre custos de produção e custos de transação quando decidem entre produzir o serviço internamente (“*to make it*”) ou adquirir o bem ou serviço externamente, através de contratação a outras entidades públicas, privadas ou sem fins lucrativos (“*to buy it*”).

### **Custos de transação políticos**

A extensão do pensamento económico para o pensamento político verifica-se frequentemente. A abordagem da escolha racional foi desde o século 19 a abordagem dominante para estudar o comportamento económico. A partir do século 20, académicos nas áreas das ciências económicas e políticas começaram a adaptar a abordagem da escolha racional, de modo a que esta pudesse ser também aplicada ao comportamento político. Porém, a adaptação, adiciona à abordagem pura da escolha racional, os fatores económicos, fatores sociais, políticos e institucionais (CABALLERO & SOTO-OÑATE, 2016). Para os autores, a presença de custos de transação afeta as trocas económicas, daí à sua relevância para uma melhor compreensão dos mercados políticos. Todavia, os custos de transação políticos não se confundem com a escolha racional, pois são consideradas três características não assumidas na teoria da escolha racional, designadamente: racionalidade limitada, abordagem transacional e o facto de que o decorrer do tempo apresenta relevância.

Custos de informação, custos organizacionais e custos das agências/firmas são apenas alguns exemplos de custos de transação políticos. A atuação coletiva entre indivíduos dá origem as mencionadas situações de transação política. Assim, para os indivíduos, as transações políticas incluem todos os custos inerentes à compreensão e atuação, de acordo com a avaliação que eles mesmos fazem aos custos líquidos de determinação ação política e, de acordo com determinada autoridade governamental (TWIGHT, 1994).

Os custos de transação políticos ocorrem numa arena própria: os mercados políticos. Os mercados políticos implicam a existência de trocas voluntárias de direitos políticos. Tal como em mercados económicos existem transações, nestas realidades existem também trocas, são é dinâmicas transacionais diferentes. Nos mercados políticos existem transações políticas, que são realizadas através de trocas políticas (como é o exemplo do *logrolling*). Os

mercados políticos podem ser implícitos ou explícitos, e existem tipos muito diferentes de mercados políticos. Quer isto dizer que, ao existir uma ampla variedade de direitos políticos na sociedade, tais como direito a votar, direito a legislar, direito a governar, entre outros, é natural que existam diferentes dimensões de mercados políticos também. No que diz respeito aos seus participantes, estes também são bastantes diversos: cidadãos, candidatos, legisladores, partidos políticos, sindicatos, governos, entre outros. Também na realidade política existe um amplo conjunto de objetos que são transacionados, quer sejam votos, promessas políticas, projetos de lei ou apoios políticos. Como resultado, as trocas políticas determinam os resultados políticos, quer ao nível das próprias políticas públicas quer ao nível dos orçamentos. Porém, os mercados políticos carecem de uma analogia do preço económico do mercado económico (NORTH, 1990a; CABALLERO & SOTO-OÑATE, 2016).

De modo a lidar com este tipo de custos de transação, é necessário que os atores recorram a *designs* de mecanismos de governação, tais como instituições e organizações. Na literatura teórica e empírica, destacam-se alguns mecanismos para lidar com estes custos de transação, nomeadamente ações de *locking-in* e delegação. A separação de poderes tem sido também destacada como uma forma institucional de mitigar custos de transação e melhorar os resultados políticos (CABALLERO & SOTO-OÑATE, 2016).

Para uma melhor compreensão dos custos de transação políticos é necessário compreender o papel central das instituições (PEREIRA & CORREIA, 2022). As instituições são os alicerces da arena política, ao estabelecerem as normas e regras pelas quais os atores devem reger-se (OSTROM, 1990). Deste modo, a incerteza é reduzida e a estabilidade da sociedade protegida, através da influência exercida nas interações e dinâmicas entre indivíduos (NORTH, 1990b, 1990c). Da mesma forma, as instituições determinam a estrutura de incentivos dos agentes políticos, pelo que determinam um elevado nível dos resultados das políticas públicas. A partir do momento que o ambiente institucional é estabelecido, os indivíduos estabelecem estruturas de governação política, de modo a alcançar os seus objetivos na sociedade, quer seja a partir da formação de partidos políticos, comissões, sindicatos ou grupos de interesse/pressão (CABALLERO & SOTO-OÑATE, 2016).

Em comparação com os mercados económicos, os custos de transação tendem a ser mais elevados nos mercados políticos (NORTH, 1990a), pelo que, os custos de transação políticos são a chave para entender a governação política. Os custos de transação tendem a ser mais elevados devido a vários motivos (CABALLERO e SOTO-OÑATE, 2016). Os

autores reúnem um conjunto alargado de motivos que suporta essa mesma afirmação, nomeadamente: 1) nos contratos políticos é mais difícil detetar quais são as partes, e, muitas vezes os contratos são informais, implícitos e apenas verbais (não são formais nem explícitos); 2) mesmo quando os contratos são explícitos, o seu conteúdo é vago e impreciso, suscetível a várias interpretações, pelo que o direito às forças de controlo prévias exercem um papel fundamental no acordo; 3) no que diz respeito às interações políticas, os direitos de propriedade estão sujeitos a vários constrangimentos, quer isto dizer que, eles não estão protegidos nem pertencem apenas a um ator; 4) é desafiante avaliar os diversos fatores do desempenho político, pois é um mundo incerto, ao contrário dos mercados económicos que detém a formula do mecanismo de preços; 5) as promessas de ação política são uma unidade de troca crucial para contratos políticos, porém, essas promessas não são sujeitas a mecanismos de cumprimento; 6) as transações políticas afetam vários agentes, pois são vários os efeitos que permitem diferentes interpretações de interações entre agentes políticos; 7) situações de assimetria de informação; 8) várias transações políticas são caracterizadas pelo problema de ação coletiva; 9) problemas com custos de transação elevados passam da economia para a política; 10) as instituições políticas tendem a favorecer o *status quo*, o que dificulta a mudança e a adaptação a novas situações; 11) as forças nos mercados políticos são mais lentas e fracas do que nos mercados económicos, o que conduz a menos eficiência e menos escolha por parte das organizações; 12) curto horizonte temporal dos atores políticos; 13) os custos de transação políticos são muitas vezes aumentados de forma intencional, e são frequentemente manipulados estrategicamente de modo a serem alcançados objetivos pessoais; 14) políticas públicas com transações mais complexas precisam de maior proteção por parte das instituições, de modo a serem efetivas ao longo do tempo.

TWIGHT (1994) destaca a intencionalidade do aumento dos custos de transação, isto é a manipulação estratégica, por parte dos atores políticos, de modo a alcançar os seus objetivos políticos pessoais. O autor enumera um conjunto de estratégias/mecanismos que são utilizadas para promover o interesse próprio, nomeadamente: ilusão fiscal, controlo da agenda, dispersão de custos, omissão de custos e o uso estratégico da informação. Neste contexto, os governos apoiam-se de um conjunto de mecanismos, que auxiliam no crescimento de políticas públicas específicas, com o intuito de alterar a perceção dos custos de informação para os indivíduos e até para outros governos. Esses mecanismos envolvem a utilização cuidada da semântica, do sentido das palavras, para assim modificar a perceção dos cidadãos, acerca dos custos e benefícios de determinada política pública, a forma de aplicação de taxas, alterando assim a perceção da força da tributação, e ainda, deturpação ou

até limitação de acesso a informações relevantes, no que diz respeito à natureza e consequência das decisões e ações governamentais.

Ao serem conhecidas e detetadas estas estratégias, é facilitada a detecção prévia de alterações e aumentos nos custos de transação ao longo do tempo. Isto permite avaliar o impacto de regras institucionais e assim, propor até mudanças institucionais no que diz respeito aos incentivos, de modo a que, os atores políticos não levem a cabo esse género de manifestações estratégicas. Para o autor, os custos de transação são propositadamente aumentados, para assim expandir os custos políticos dos adversários, gerando assim dificuldades no desenvolvimento e implementação de políticas públicas desejadas por determinado grupo, e cujo resultados final seria pior para todos os envolvidos.

## MODELOS DE PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS

As secções anteriores versaram sobre a teoria dos custos de transação, teoria esta utilizado frequentemente para explicar a escolha institucional em relação à prestação de serviços aos indivíduos (FERRIS & GRADDY, 1986; BROWN & POTOSKI, 2003; BROWN & POTOSKI, 2003). Importa agora, compreender que modelos/mecanismos de governação existem e quais são as opções dos governos locais para produzir bens e serviços públicos. As mudanças na esfera fiscal e política, o aumento de necessidade de resposta na prestação de serviços públicos e o chamamento dos cidadãos por um governo local mais eficaz, conduziu à necessidade de repensar a prestação de serviços, e considerar alternativas para além da oferta burocrática (FERRIS & GRADDY, 1991).

Para os autores (1991) aquando do momento de decidir sobre fornecer um serviço à sociedade, os governos locais podem escolher entre três opções, nomeadamente, 1) produzir o serviço internamente (*in-house*); 2) em parceria, isto é, entre o governo que pretende fornecer o serviço, e outro governo, ou em parceria com uma empresa privada; e por último 3) externamente, através de um processo de contratação com outro governo, com uma organização sem fins lucrativos, ou com o setor privado (FERRIS & GRADDY, 1986). A produção interna (*in-house*) continua a assumir o principal meio de prestação de serviços e bens, porém, a contratação com organizações sem fins lucrativos, privadas e outras organizações públicas tem vindo a destacar-se (BROWN & POTOSKI, 2003).

Assim, os governos locais devem decidir qual o meio que vão adotar. Cada vez mais, meios externos são visto como mais eficientes para os governos, ao reduzir os custos públicos. Pelo que, os processos de contratação são analisados como alternativas cativantes para a produção pública. Porém, é importante conhecer às condições necessárias para essa opção ser viável. Neste sentido FERRIS e GRADDY (1986) desenvolverem um modelo de duas fases de modo a explicar a decisão que envolve o processo de contratação. A primeira fase refere-se a escolha de produzir o serviço público internamente, externamente ou reduzir custos assim como potenciais poupanças. Nesta primeira fase, a escolha depende da natureza particular do serviço que se pretender prestar. A segunda fase da decisão de contratação, diz respeito à escolha do setor com o qual o governo local irá levar a cabo um contrato, ou seja, outros governos, empresas privadas ou organizações sem fins lucrativos. Neste caso, a escolha do setor é influenciada pela natureza do serviço, mas também pela disponibilidade de fornecedores nos diferentes setores. Para além do desenvolvimento destas duas fases de decisão, o modelo desenvolvido pelos autores aborda ainda o motivo pelo qual alguns governos contratam mais do que outros e porque motivo é que alguns serviços são mais contratados do que outros serviços.

No cerne da gestão da contratação encontram-se também os custos de transação (económicos e políticos) assim como os custos de produção, que influenciam a escolha da contratação (FERRIS & GRADDY, 1991). As relações entre governos locais e vendedores são acompanhadas por altos custos de transação no que diz respeito à negociação, implementação e monitorização do contrato (BROWN & POTOSKI, 2003).

## **A COMPLEXIDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS: CARACTERÍSTICAS DOS SERVIÇOS, AMBIENTE POLÍTICO E ESCOLHA DE PRODUÇÃO**

A literatura da escolha racional defende que as decisões são tomadas pelos indivíduos, tendo em consideração a procura de um determinado interesse pessoal. Isto é, os indivíduos colocam os seus próprios interesses à frente dos interesses de terceiros, quando os dois entram em conflito. Como já foi mencionado, conceitos de racionalidade limitada e oportunismo do agente influenciam as decisões e ações dos indivíduos (HORN, 1995). Porém, torna-se mais desafiante quando passamos do nível individual para o nível institucional e organizacional. As instituições são construídas pelos indivíduos e pelas suas ações, pelo que, as consequências da racionalidade limitadas e as consequências de ações

oportunistas vão refletir-se nas instituições, causando interferências ao nível das tomadas de decisão. Perante decisões complexas, com elevados custos de transação (quer sejam económicos ou políticos) torna-se muito complicado avaliar o impacto das consequências nesses mesmos custos de transação.

Perante governos locais que devem tomar decisões sobre prestação de serviços, dando continuidade a secção anterior, importa compreender a escolha de produção e a escolha do adjudicatário. Através da contratação espera-se produzir poupança ao nível dos custos de produção, através da exploração de economias de escala, superar burocracias rígidas e reunir incentivos de eficiência induzidos através da concorrência. Assim, a maior vantagem da contratação é o ganho potencial de eficiência no desempenho económico aliada à ideia de que a produção privada é uma alternativa mais acessível financeiramente à produção pública. Porém, para além das preocupações com a eficiência e a poupança dos custos de produção, a *accountability* pública reforça a necessidade de existir uma preocupação com a adequada execução do processo de contratação (FERRIS & GRADDY, 1991).

A ideia de que as opções externas são sempre eficientes nem sempre se verifica, daí ser importante analisar para que serviços e com quem se deve proceder a adjudicações (FERRIS & GRADDY, 1986). Devem verificar-se determinadas condições para uma contratação efetiva e para um processo bem-sucedido, nomeadamente: 1) consideração cuidada do tipo de produto ou serviço a prestar; 2) contexto; 3) regras do contrato; 3) dinâmicas durante a implementação; 4) interação entre o *design* do contrato, condições contextuais e implementação do contrato (MAURYA, 2018).

FERRIS e GRADDY (1991) procuraram compreender a escolha do adjudicatário através da união das literaturas de economia organizacional e prestação de serviços públicos. Os autores concluem que ambos custos de transação e custos de produção afetam a escolha. A importância dos custos de produção reforçam a noção de que a contratação é um método para reduzir custos de produção na prestação de serviços públicos, porém, a importância das variáveis associadas aos custos de transação sugerem que os governos que procedem a contratação estão preocupados com os custos de monitorização dos contratos e preferem adjudicatários públicos ou de organização sem fins lucrativos, especialmente no que toca a serviços difíceis de monitorizar. Neste mesmo sentido, o estudo de RODRIGUES, TAVARES e ARAÚJO (2012) retrata a complexidade da prestação de serviços às comunidades.

Os autores (2012) desenvolveram hipóteses baseadas em literatura sobre custos de transação económicos e políticos. Relativamente aos custos de transação económicos, os

autores desenvolveram as seguintes hipóteses: 1) Serviços que envolvem bens/serviços altamente específicos são menos prováveis de serem prestados através de mecanismos de mercado; 2) Quando a externalização é uma alternativa aos mecanismos hierárquicos, as autoridades locais são mais suscetíveis a parcerias com outros governos ou organizações sem fins lucrativos de modo a produzir bens/serviços altamente específicos; 3) Serviços complexos e/ou difíceis de avaliar/medir apresentam menor probabilidade de serem fornecidos através de mecanismos de mercado; e 4) Quando a externalização é uma opção, as autoridades locais preferem parcerias com outros governos ou organizações sem fins lucrativos para produzir serviços complexos e/ou intangíveis. Os autores desenvolvem ainda hipóteses baseadas em literatura sobre custos de transação políticos, designadamente: 5) A instabilidade política diminui a probabilidade da adoção de alternativas de mercado e aumenta a probabilidade de utilização de parcerias (e não de soluções hierárquicas); 6) A instabilidade administrativa diminui a probabilidade da adoção de alternativas de mercado e aumenta a probabilidade de utilização de parcerias (e não de soluções hierárquicas); 7) As jurisdições que enfrentam tensão fiscal são menos propensas a externalizar os seus serviços.

Deste modo, no mesmo sentido que FERRIS e GRADDY (1991), os autores concluem que as características dos serviços também influenciam a decisão dos governos. Isto é, a externalização envolvendo serviços ou bens altamente específicos favorece opções contratuais que envolvem menos riscos de comportamentos oportunistas por parte dos agentes, nomeadamente, a utilização de parcerias com organizações sem fins lucrativos ou com outros governos. Por outro lado, atividades altamente complexas e difíceis de medir são mais prováveis que se produzam internamente, evitando assim acordos contratuais difíceis de projetar e monitorizar. O cenário político e administrativo também influencia a decisão, ou seja, níveis mais elevados de instabilidade política e administrativa apontam para a adoção de mecanismos de mercado e parcerias em rede, ao contrário de mecanismos hierárquicos. Que isto dizer que, a instabilidade política leva à externalização de serviços, transferindo assim a responsabilidade para agentes externos. Uma vez que a prestação de serviços é delegada a atores externos, os funcionários locais podem evitar a culpa pelas interrupções do serviço. Em contraste, as soluções hierárquicas são preferidas quando os custos de transação política são baixos em comparação com os custos de transação económicos associados às decisões da contratação (RODRIGUES, TAVARES & ARAÚJO, 2012).

Também FERRIS e GRADDY (1986), quando desenvolvem o modelo de duas fases para a decisão de contratação, versam sobre os padrões de contratação de 1 780 cidades e condados dos Estados Unidos da América. No desenvolvimento do estudo, os autores

esperavam chegar a um conjunto de conclusões, nomeadamente que a contratação nos governos locais fosse determinada pelo grau em que se deve abandonar o controlo para assim obter ganhos de eficiência e pela própria disposição dos governos locais para considerar este *trade-off* entre controlo e eficiência. Ao analisar os desafios da contratação é importante também discutir que a abordagem económica, isto é, a contratação pode ir contra o conceito de interesse público, gerando problemas de coordenação e *accountability* na estrutura governamental (BROWN & POTOSKI, 2003). No que diz respeito a características dos serviços contratualizados, os autores esperam que a contratação ocorresse mais em serviços que têm grandes necessidades de equipamentos e materiais, com problemas de utilização da capacidade e serviços cuja mão de obra é muito intensa. São também sublinhados serviços com *outputs* facilmente monitorizados, serviços cujos comportamentos oportunistas ou de risco moral não são tão relevantes, ou em que o eleitorado e os sindicatos públicos não apresentem uma presença forte (FERRIS & GRADDY, 1986).

Para além da discussão dos serviços que devem ser contratualizados e com quem devem ser, BROWN e POTOSKI (2003) trazem para o debate os riscos de não entregar às comunidades o serviço desejado de forma ideal. Através da teoria dos custos de transação, os autores chamam a atenção para três categorias de riscos, nomeadamente: 1) os riscos associados com o tipo de serviço que é contratado; 2) os riscos associados ao parceiro do contrato escolhido; e 3) os riscos associados ao contexto do mercado do contrato. Em contrapartida, os governos podem mitigar esses riscos, através da monitorização de comportamentos e através da monitorização dos procedimentos do contrato. O ideal seria os governos monitorizarem todos os contratos, mas os autores chegam a conclusão que isso não acontece, sendo que os governos são seletivos nos tipos de monitorização, conforme as situações. Isto é, os autores acreditam que os governos pesam os custos de transação associados com diferentes tipos de monitorização, contra a informação que os governos esperam obter sobre o desempenho e comportamento do fornecedor. Resumidamente, considerando que, monitorizar é uma atividade dispendiosa para os governos, estes são sensíveis aos riscos até determinado ponto. Assim, se for pouco provável conseguirem obter informações, que permitam um maior controlo dos seus fornecedores, os governos podem optar por não avançar com a monitorização, pelo que, nessas circunstâncias, os riscos de o contrato falhar são mais elevados. Para além do mais, os governos são mais prudentes quando contratam fornecedores que receiam serem mais propensos a atos oportunistas (como é o caso do setor privado).

---

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A área científica da administração pública assiste a avanços, quer no âmbito teórico, como empírico (CORREIA & PEREIRA, 2020). O presente ensaio traçou como objetivo aprofundar os diferentes tópicos que explicam a complexidade da prestação de serviços públicos, e assim, expor e aprofundar a teoria dos custos de transação (econômicos e políticos), os modelos de produção de bens e serviços públicos e as características dos serviços. Conclui-se que, a prestação de serviços públicos é um processo desafiante para os governos locais, que devem considerar custos de transação e custos de produção, aquando da decisão entre os três mecanismos de governação disponíveis para entregar serviços públicos à sociedade. Para além de custos, também exerce influência nas decisões as características dos próprios serviços, a estabilidade ou instabilidade do ambiente político e do ambiente administrativo (FERRIS & GRADDY, 1986, 1991; BROWN & POTOSKI, 2003; RODRIGUES, TAVARES & ARAÚJO, 2012; MAURYA, 2018). São vários os fatores e interações que moldam o sucesso ou insucesso da prestação de serviços públicos, pelo que, estudos empíricos são fundamentais para melhor compreender os fenómenos inerentes neste processo de tomada de decisão.

## Referências

- BROWN, Trevor; POTOSKI, Matthew. Managing contract performance: A transaction costs approach. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 22, n. 2, p. 275-297, 2003. <https://doi.org/10.1002/pam.10117>
- CABALLERO, Gonzalo; SOTO-OÑATE, David. Why transaction costs are so relevant in political governance? a new institutional survey. **Revista de Economía Política**, v. 36, n. 2, p. 330-352, 2016. <https://doi.org/10.1590/0101-31572016v36n02a05>
- COASE, Ronald. The Nature of the Firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; PEREIRA, Sandra Patrícia Marques. Movimentos pós-nova gestão pública: o novo serviço público. **Lex Humana**, Petrópolis, v. 12, n. 1, p. 69-85, 2020. <http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1824>
- CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; PEREIRA, Sandra Patrícia Marques. Institutional Analysis and Collective Action. **Academia Letters**, 4720. <https://doi.org/10.20935/AL4720>
- FERRIS, James; GRADDY, Elizabeth. Contracting out: For what? With whom? **Public Administration Review**, v. 46, n. 4, p. 332-344, 1986. <https://doi.org/10.2307/976307>
- FERRIS, James; GRADDY, Elizabeth. Production Costs, Transactions Cost and Local Government Contractor Choice. **Economic Inquiry**, v. 29, n. 3, p. 541-554, 1991. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1991.tb00845.x>
- FREDERICKSON, George; SMITH, Kevin; LARIMER, Christopher; LICARI, Michael. **The Public Administration Theory Primer**. 2 ed. Westview Press, 2012.
- HORN, Murray. **The political economy of public administration: Institutional choice in the public sector**. Cambridge University Press, 1995. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528163>
- NORTH, Douglass. A Transaction Cost Theory of Politics. **Journal of Theoretical Politics**, v. 2, n. 4, p. 355-367, 1990a. <https://doi.org/10.1177%2F0951692890002004001>
- NORTH, Douglass. An introduction to institutions and institutional change. *In*: NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990b, p. 3-10.
- NORTH, Douglass. Stability and institutional change. *In*: NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990c, p. 3-91.
- OSTROM, Elinor. An Institutional Approach to the Study of Self-Organization and Self-Governance in CPR Situations. *In*: OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 29-55.
- OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **American Economic Review**, v. 100, p. 641-672, 2010. <https://www.jstor.org/stable/27871226>
- RODRIGUES, Miguel; TAVARES, António; ARAÚJO, Joaquim. Municipal Service Delivery: The Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms. **Local Government Studies**, v. 38, n. 5, p. 615-638, 2012. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.666211>
- STIGLER, George. Nobel Lecture: The Process and Progress of Economics. **Journal of Political Economy**, v. 91, n. 4, p. 529-545, 2015. <https://www.jstor.org/stable/1831067>
- TWIGHT, Charlotte. Political transaction-cost manipulation: An integrating theory. **Journal of Theoretical Politics**, v. 6, n. 2, p. 189-216, 1994.

WILLIAMSON, O. Transaction cost economics and public administration. *In*: BOORSMA, P. B., AARTS, K., STEENGE, A. E. **Public Priority Setting: Rules and Costs**. United States: Kluwer Academic Publishers, 1997, p. 19-37.