

A (NOVA) GOVERNANÇA PÚBLICA

Hugo Consciência Silvestre



COLEÇÃO
Gestão
Pública

A (Nova) Governança Pública

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretoria de Seleção e Formação de Carreiras

Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação

Fernando de Barros Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Filgueiras. *Revisão:* Luiz Augusto Barros de Matos e Renata Fernandes Mourão. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

A (Nova) Governança Pública

Hugo Consciência Silvestre

Brasília – DF
Enap
2019

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

S5878n Silvestre, Hugo Consciência
A (Nova) governança pública / Hugo Consciência
Silvestre. -- Brasília: Enap, 2019.
106 p. : il. –

Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-256-0113-1

1. Governança. 2. Ciência Política. 3. Inovação. 4.
Governo Local – Brasil. 5. Políticas Públicas. 6. Gestão Pública
I. Título.

CDU 35(81)

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178
Sítio: www.enap.gov.br

SUMÁRIO

1	Introdução	7
2	Os modelos para a prestação de serviços públicos	13
2.1	Enquadramento	13
2.2	A hierarquia e a Administração Pública Profissional.....	20
2.3	A Nova Gestão Pública e a utilização dos mercados	27
2.3.1	A variantes da reforma.....	33
2.3.2	Críticas ao modelo	40
3	A (Nova) Governança Pública	45
3.1	Enquadramento	45
3.2	Conceptualização e níveis de participação	47
3.3	As redes ou networks para a prestação de serviços públicos.....	61
3.3.1	A Cooperação intermunicipal.....	63
3.3.2	As parcerias-públicas públicas	76
4	A cooperação pública consorciada no Brasil	79
4.1	Enquadramento	79
4.2	A cooperação em rede através dos consórcios	81
4.3	Estudos realizados e discussão	84
5	Considerações finais	93
	Referências bibliográficas	96

1 INTRODUÇÃO

Desenvolvido a partir da década de 1960 (PROVAN; MILWARD, 1999), o modelo de governança pública caracteriza-se pela inovação aquando da inclusão de atores não-governamentais na concepção e implementação das políticas públicas (PESTOFF; BRANDSEN; VERSCHUERE, 2012). Por política pública, assume-se como toda e qualquer decisão governativa para a alocação de recursos na prossecução de um fim que é comum. Tal decisão, não finda imediatamente pela escolha do curso de ação definido, porquanto urge a sua implementação (PASQUINO, 2001; PORTA, 2003; SABATIER, 2007). As decisões suportam-se na legitimidade que os atores políticos eleitos possuem para definir sobre a coisa pública (DENHARDT, 1995, 2000). Embora os políticos eleitos sempre tenham definido quais as políticas públicas a serem realizadas, grupos de interesse/pressão se perfilhavam para influenciar a tomada de decisão (STIGLITZ, 2015).

Em contraste a essa disposição, atores vários fora das esferas governamentais são convocados, atualmente, para a discussão e tomada de decisão sobre quais políticas deverão ser escolhidas para satisfazer as necessidades da população (OSBORNE, 2006, 2010). Nesse particular, são identificados três níveis de participação, a saber: a comunidade, que agrega o público em geral, os políticos, os financiadores, os reguladores, entre outros; as redes, que incluem os financiadores primários, as organizações administrativas e os seus membros; e a organização na sua relação com os usuários, que conta com os responsáveis pelas agências na prestação dos serviços, os colaboradores das agências e os clientes ou utilizadores, individualmente considerados (PROVAN; MILWARD, 1999).

O primeiro nível centra-se grandemente na co-construção das políticas públicas, buscando no subsistema a sua unidade de análise. De notar que cada setor de atividade apresenta a sua própria arena de ação e os seus próprios atores (WEIBLE; SABATIER, 2017). Tal como refere Lasswell (1950), é necessário entender quem recebe o quê (o tipo de serviço) e quando (o momento da entrega do serviço) ocorrerá tal usufruto. Tal conhecimento torna-se prioritário para que se possam incluir os mais

variados atores de entre a sociedade na discussão sobre os serviços a prover. Já os segundos e terceiros níveis privilegiam, enquanto unidade de análise, a organização na sua estrutura e desenho organizacionais (POLLITT; BOUCKAERT, 2017). No pressuposto de Lasswell, corresponderá ao *como* (refere-se ao arranjo organizacional) serão entregues tais serviços. Com isso, o segundo nível busca a eficiência e eficácia através do alinhamento das estruturas (pela qual se definem as relações de autoridade dentro da organização) e desenhos (a configuração ou desenho interno) organizacionais, enquanto o terceiro nível procura corresponder, com eficiência e eficácia, às necessidades dos utilizadores dos serviços, mediante a sua consulta e participação onde se inclui a co-implementação de serviços. Neste último nível, a consulta e participação acontece no momento da entrega dos serviços e para que esses possam ser melhorados no seu desenho de acordo com as necessidades dos seus utilizadores. Tal como acontece para as organizações privadas, é necessário atender às demandas dos usuários dos serviços públicos, embora existam algumas tensões pela introdução dessa abordagem e como adiante será exposto.

A participação dos usuários na definição do desenho dos serviços públicos surgiu como abordagem alternativa ao modelo hierárquico, o qual se manteve hegemônico até a década de 1970. Até então, o modelo hierárquico para a prestação de serviços públicos colocava a responsabilidade da concepção das políticas (*policy*) nos próprios políticos (*politics*), enquanto a execução era uma responsabilidade da extensão administrativa do governo, isto é, uma responsabilidade da Administração Pública Tradicional (RHODES, 2016). Nesse caso, a eficiência organizacional era fundamental e seria alcançada mediante o cumprimento de regras e normas escritas, as quais definiam o modo de produção que elevasse a produção (OSBORNE, 2006). Nesse particular, não existia uma separação entre política e administração, e a ingerência política nas decisões das organizações do setor público ocorria frequentemente. Contudo, as crises petrolíferas de 1973 e 1979 levaram ao desequilíbrio financeiro e orçamentário dos governos. Conseqüentemente, a associação entre implementação dos programas públicos com a Administração Pública

Tradicional veio a ser desafiada pela Nova Gestão Pública (POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

A Nova Gestão Pública atuou sobre dois planos fundamentais: a reforma do setor público e a reforma administrativa (POLLITT; BOUCKAERT, 2017). Pela reforma do setor público promoveu-se a alteração das estruturas de oferta dos serviços públicos, ou seja, visava à entrada das organizações privadas e outras em setores de atividade anteriormente exclusivos das organizações do setor público. Já pela reforma administrativa, procurou-se a introdução de técnicas e ferramentas utilizadas e desenvolvidas nas organizações privadas nas organizações do setor público. Nesse sentido, no âmbito da reforma do setor público e, quando possível, deveriam as organizações do setor privado prestar os serviços públicos, porque era assumido que tudo o que envolvia a produção pública era ineficiente e ineficaz (POLLITT, 1990). Quando não fosse possível a participação das organizações privadas na prestação dos serviços públicos, era demandada às organizações do setor público a utilização de técnicas e ferramentas advindas das primeiras.

Pese o fato das benfeitorias enunciadas pela Nova Gestão Pública, recentes estudos revelam que as promessas de ganhos de eficiência e diminuição de custos operacionais não se verificaram pela prestação desses serviços pela ação dos operadores privados (BEL; FAGEDA; WARNER, 2010). Em consequência desses estudos, os termos governança, redes, participação, entre outros, tornaram-se bastante populares entre os agentes políticos (FATTORE; DUBOIS; LAPENTA, 2012). Como já referenciado, essa popularização materializou-se pela participação de atores vários fora das esferas do governo na definição do desenho e também na implementação das políticas públicas (LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014). Embora se tenha assistido a essa evolução recente, é necessário explorar se esse modelo de ‘governança’ é realmente capaz de solucionar os problemas a que se propõe: as Redes funcionam realmente? (PROVAN; MILWARD, 1999).

Pela introdução, justifica-se este manual por variados motivos. O primeiro deles, pela necessidade da conceptualização daquilo que se

denomina por (Nova) Governança Pública. Nesse preciso, é fundamental que possamos discutir as influências políticas, econômicas e sociais que levam à definição dos fundamentos do modelo. Em outra motivação, é necessário apurar os vários níveis de participação, nomeadamente pela análise de como tem sido implementado em outros países e quais os resultados advindos. Por esse motivo, o manual segue, grandemente, a experiência do Reino Unido e dos Estados Unidos da América. Tal como defendido por Hood (1994), esses países tornam-se verdadeiros laboratórios dentro dos estudos da administração pública. Não porque sejam superiores aos remanescentes, mas porque são céleres na implementação das reformas institucional e administrativa. De notar ainda que os auxilia grandemente a utilização da língua inglesa e porque os maiores veículos de disseminação de conhecimentos são as revistas acadêmicas e especializadas. Tais revistas adotam aquela língua e daí que se tornem veículos de disseminação de conhecimentos eficazes e com forte influência para os pesquisadores dos mais variados países. Justifica-se ainda este manual, e, como nos referem Bel e Warner (2015), porque a cooperação pública tem tido no âmbito acadêmico internacional uma muito menor atenção se comparada com os estudos sobre a privatização. Mesmo se tratando de um tema recente, é urgente a sua discussão para o contexto nacional (HENRICHES; MEZA, 2017). Por exemplo, e como abonado por Abrúcio, Filippim e Dieguez (2013, p. 1544), são poucos os trabalhos realizados sobre a utilização de consórcios públicos no Brasil, aqueles que se ligam ao nível de participação em rede ou *networks* dentro da Nova Governança Pública. Segundo os autores, a cooperação pública “tornou-se fundamental na agenda política e de pesquisa no Brasil”. Nessa perspectiva, a importância para a sua discussão eleva-se quando constatadas as dinâmicas urbanas atuais. Segundo Bontenbal e Van Lindert (2008), a urbanização tem sido muito rápida nos países do Sul, e nela se inclui o Brasil. Tal urbanização tem consequências ao nível da prestação dos serviços públicos e porque deverão os mesmos ser assegurados para todos. Se aumenta o número de usuários, a administração pública brasileira deverá equacionar modos alternativos para a prestação desses

serviços. De entre os vários níveis, destacam-se os governos locais, admitidos como os principais provedores e prestadores desses serviços. É, portanto, necessário discutir modelos alternativos para a prestação de serviços públicos em que seja possível equilibrar os interesses dos cidadãos/comunidades e para que os serviços públicos possam ser prestados eficiente e continuamente (BEL; HEBDON; WARNER, 2018). Não se trata tão-somente de analisar a eficiência dos serviços. Intenta-se ir mais além e porquanto se promove a coordenação das atividades e interesses dos atores governamentais e não-governamentais com vistas à melhoria das condições de vida dos cidadãos (CASULA, 2016). Por todas essas razões, especial enfoque será dado às redes de cooperação ou *networks*, tendo elas emergido como um modo alternativo à hierarquia e aos mercados.

O manual encontra-se dividido nas seguintes partes. Num primeiro momento, descreve-se a Administração Pública Tradicional. Seguidamente, explana-se em detalhe a introdução e evolução do modelo da Nova Gestão Pública. Uma vez identificados e discutidos os resultados dos anteriores modelos, passamos à análise da Nova Governança Pública. Iniciado pela sua conceptualização, discorre-se em seguida os três níveis de participação: comunidade; redes ou *networks*; e a organização na sua relação com os usuários. Especial enfoque será dado à prestação de serviços em redes ou *networks* e da sua relação com os usuários, nomeadamente pela descrição do fenómeno nos Estados Unidos da América e na Europa. Uma vez percorridas as experiências internacionais, a experiência de cooperação consorciada no Brasil será exposta. As principais conclusões sobre os estudos nacionais serão, portanto, discutidas. Ao final, encerra-se a discussão com as considerações finais.

2 OS MODELOS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Nesta seção, faz-se um breve enquadramento sobre a evolução dos modelos utilizados para a prestação dos serviços públicos. Em seguida, expõem-se as principais características e elementos-base dos modelos identificados, a saber: a Administração Pública Tradicional; e a Nova Gestão Pública. Incluem-se alguns estudos realizados para que as fraquezas dos modelos possam ser discutidas e porque servem de base para a melhoria da prestação dos serviços públicos na era pós-Nova Gestão Pública.

2.1 Enquadramento

Os modos de prestação de serviços públicos têm vindo a ser alternados nas últimas décadas. Segundo Agranoff (2014), a primeira dessas fases surge com o Estado-nação, cuja prioridade se centrava no cumprimento da lei e na vontade política. Na lei, porque esta definia quais as regras e comportamentos que deveriam ser adotados pelos agentes públicos, principalmente pelos agentes políticos e, também, administrativos. Definia ainda, e através dessa, as responsabilidades que caberiam ao Estado e, conseqüentemente, a missão por ele a ser cumprida. Nesse princípio, tornou-se necessária a construção de **Estados integrais** e para que a sua ação pudesse ser disseminada a todo o território. Já a política, apoiava-se nas decisões sobre quais as políticas públicas que deveriam ser adotadas e implementadas. Na seleção das políticas públicas e sua implementação, o cunho legal e constitucional revelou-se prioritário e, novamente, para que o desenvolvimento abrangesse todo o território nacional.

Numa segunda fase, desponta o Estado de bem-estar, pelo qual se desenvolvem relações de interdependência entre os agentes políticos, econômicos e sociais. O Estado de bem-estar tinha como principal missão a promoção no acesso a bens e serviços básicos para as populações, sendo que especial foco seria dado àqueles cujos rendimentos

difícilmente permitiriam o usufruto de tais serviços. De entre os serviços, destacam-se a habitação, saúde e educação, que não se mostravam um direito do cidadão, ao invés, tornou-se uma obrigação do próprio Estado (SULEIMAN, 2003). Tal missão desponta pelas consequências advindas da industrialização; pelo aumento das trocas comerciais; e pela necessidade de alinhamento das políticas públicas por meio da comunicação entre todos os setores da sociedade. Tal evolução fez com que surgissem novos atores e múltiplos governos (federal, estadual e local), razão pela qual se mostrou imprescindível uma ação concertada ente os agentes políticos, econômicos e sociais e de modo a promover o bem-estar das populações (AGRANOFF, 2014).

Mercê do alargamento das funções do Estado na fase antecedente, a terceira fase é marcada pela introdução de novos participantes no que concerne à prestação de serviços públicos. De entre eles, identificam-se as Organizações Não Governamentais (ONGs') e, concomitantemente, as organizações do setor privado. A incumbência maior desses novos protagonistas dava-se pela prestação dos serviços públicos básicos à população. Para que fosse cumprida, foram utilizadas várias ferramentas por parte dos entes públicos, a saber: contratos, subsídios, subvenções, *vouchers*, entre muitos outros. Esse tipo de arranjo baseado em contratos permitiria, em tese, a contratação de sujeitos vários por parte do Estado, sem que este tivesse a necessidade de alargar, ainda mais, a própria estrutura e desenho. Pese esse fato, o ente público mantinha a obrigação de providenciar o serviço, sem que detivesse a responsabilidade de o prestar. Contudo, a não responsabilidade de o prestar, não isenta o ente público, totalmente, de o controlar.

Finalmente, e pela fase atual, a missão do Estado tem vindo a ser cumprida por vários agentes e agências, podendo estas ser públicas (incluindo-se os vários níveis de governo), privadas e/ou da sociedade. Hoje, e para que a missão pública possa ser cumprida, é demandada uma maior coordenação e colaboração entre figurantes. Essa coordenação e colaboração tem vindo a ser discutida pela utilização de redes ou *networks*.

Numa smula, identificaram-se as fases de Estado e os arranjos utilizados para a prestação de servios públicos. Embora não sendo objeto central deste manual, avana-se que para cada um dos modelos adotados, influências teóricas disparees são identificadas. Estas, as influências teóricas, acompanharam a evolução que agora foi descrita, ver Tabela não 1 – Modelos adotados nas administrações públicas, tipos organizacionais e influências.

Tabela não 1 – Modelos adotados nas administrações públicas, tipos organizacionais e influências

Datas e factos históricos	Modelo adoptado nas AP's	Tipo Organizacional	Influências
Sc. 18	Clássico	Individualista (Velho)	- Fisiocracia - Escola Clássica Inglesa - Escola Clássica Francesa
Meados Sc. 20	Profissional	Hierárquico	- Escola da Administração Científica - Administração Profissional - Teoria da Burocracia - Escola de Cambridge - Teoria da Escolha Racional - Teoria Organizacional - Teoria da Ação Coletiva
1979 - Choque petrolífero - Crise das finanças públicas	Gestionrio	Individualista (Novo)	- Escola de Chicago - Escola da Escolha Pública - Teoria da Agência - Teoria do Principal-agente - Managerialismo - Novo Institucionalismo - Novo Institucionalismo Econmico - Teoria dos Jogos - Teoria Cultural - Teoria da Racionalidade Limitada - Gestão por Resultados - Gestão por Objetivos - Teoria Organizacional - Teoria dos Direitos de Propriedade - Value-for-money

Datas e factos históricos	Modelo adoptado nas AP's	Tipo Organizacional	Influências
1997	Governança	Igualitária	<ul style="list-style-type: none"> - Teoria dos Jogos - Teoria da Ação Coletiva - Teoria da Racionalidade Limitada - Novo Institucionalismo - Novo Institucionalismo Económico - Teoria das Redes - Teoria Interorganizacional - Abordagem do Infralab - Abordagem do Best-value

Fonte: adaptado de SILVESTRE, Hugo Consciência. Gestão pública: modelos de prestação no serviço público. Lisboa, Escolar Editora, 2010, p. 59.

Tendo por base a evolução dos arranjos utilizados pela administração pública nas últimas décadas, três deles poderão ser identificados, a saber: a hierarquia; os mercados; e as redes ou *networks* (YOO; KIM, 2012). Assim, temos que a hierarquia se firma na Administração Pública Tradicional ou profissional; enquanto pela Nova Gestão Pública desponta a utilização dos mercados; até que, e na fase atual, vigora a Nova Governança Pública, aquela que visa à promoção das redes ou *networks* (LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014; PESTOFF; BRANDSEN; VERSCHUER, 2012; OSBORNE, 2006, 2010), ver Tabela nº 2 – Elementos centrais da Nova Governança Pública, em contraste com a Administração Pública Tradicional e a Nova Gestão Pública.

A Administração Pública Tradicional privilegia a organização dos serviços de forma unitária e dentro da mesma estrutura hierárquica. Para que a eficiência seja alcançada, a formalização encontra-se perfeitamente detalhada, ou seja, a existência de regras e normas escritas, as quais dirigem a tomada de decisão e a execução de todas as atividades dentro da organização. Já o controle é exercido pela verificação dos insumos que entram no sistema produtivo. Por sua vez, a Nova Gestão Pública adota uma abordagem diametralmente diferente da hierarquia, preferencialmente pela contratualização das organizações do setor

privado no mercado para a prestação de serviços públicos. O seu principal interesse centra-se no produto realizado, por meio do qual se concretizará o controle do desempenho. Por fim, a Nova Governança Pública avança pela relação de múltiplos atores para a prestação dos serviços através de redes ou *networks*. Diferentemente dos outros, interessa de fato a entrega do serviço, mas acrescentando a sua utilidade para os consumidores dos serviços (SCHOUTE; BUDDING; GRADUS, 2017).

Na evolução dos modelos, constata-se que os governos locais representam o nível político e administrativos básicos para a implementação de políticas públicas. Os serviços providenciados e prestados pelos municípios são cruciais para o bem-estar dos cidadãos, principalmente quando tratam de problemas sociais como a pobreza, integração social das classes menos favorecidas e, também, pela representação ao nível da concepção e decisão das políticas públicas a serem implementadas (AGRANOFF, 2014). Como nos referencia Lepawsky (1938), independentemente da conjuntura política, econômica e/ou social, caberá sempre aos governos locais a provisão e prestação de serviços básicos aos seus cidadãos. E mesmo perante uma conjuntura desfavorável, como é o caso da crise econômica e que propende a agravar a situação fiscal, os municípios não deixam de os prestar em virtude da sua importância para os seus usuários. Kim e Warner (2016) catalogam essa ação como um 'municipalismo pragmático', pelo qual os governos locais ajustam e adequam as organizações com o objetivo de satisfazer as necessidades dos cidadãos por meio da entrega de serviços públicos básicos.

Já a recente crise econômica e financeira do mundo Ocidental, aquela ocorrida a partir de 2008, e, no Brasil, despontada a partir de 2014, levou ao repensar dos modos de prestação de serviços públicos em resultado da insuficiência dos meios financeiros. Assim, os governos dos vários países, viram-se confrontados com a escassez de recursos, sendo que a demanda pelos serviços públicos é propensa a aumentar. Por essa razão, é indispensável repensar os modos de prestação dos serviços, porque estes deverão ser prestados continuamente, mas, agora, com

a prioridade de reduzir os seus custos e para que toda a população deles possa usufruir.

A discussão passa necessariamente pelos modelos que têm vindo a ser utilizados. Nessa discussão, especial enfoque tem sido dado à prestação de serviços por parte das hierarquias ou, ao invés, mediante a participação das organizações do setor privado (ZAFRA-GÓMEZ *et al.*, 2013). Como será verificado adiante, conclui-se atualmente que a participação das organizações do setor privado na prestação de serviços públicos não cumpriu os objetivos políticos e gestionários que haviam sido apontados pela utilização dos mercados (WOLLMANN, 2018). Daí que, em confronto com uma austeridade econômica, seja imprescindível elevar a eficiência dos serviços públicos (CASULA, 2016). Eficiência tal que demanda reformas, aquelas que poderão incluir as mudanças ao nível da gestão financeira; da gestão e das funções da responsabilidade das organizações do setor público; ou mesmo as mudanças estruturais (DOLLERY; YAMAZAKI, 2017). Independentemente da opção que venha a ser utilizada e não sendo ela excludente, assume-se a necessidade de alterar o modo de prestação de serviços públicos (HARDWICK, 2006).

Embora se discuta o arranjo em redes ou *networks*, o mesmo não equivale a afirmar que os princípios da Administração Pública Tradicional e da Nova Gestão Pública serão esquecidos ou eliminados. Tal como a Nova Gestão Pública não substituiu a hierarquia e o seu modelo de Administração Pública Tradicional, também a Nova Governança Pública não irá substituir integralmente nenhum daqueles arranjos. Ao invés e como apontado por Jing (2015), eles irão coexistir e muito pela questão de que apresentam diferentes abordagens para a ação governamental. Assim, a Nova Gestão Pública aposta fortemente no capital econômico e na crescente competição por meio dos mercados, enquanto a Nova Governança Pública idealiza o capital social para que a prestação dos serviços apresente um maior valor aos usuários. Nisso, os órgãos públicos assumem a missão de governança e para que tal capital social possa, realmente, ser desenvolvido e aprimorado em favor da sociedade.

Tabela nº 2 – Elementos centrais da Nova Governança Pública, em contraste com a Administração Pública Tradicional e a Nova Gestão Pública

Paradigma	Raízes teóricas	Natureza do Estado	Foco	Ênfase	Mecanismo de alocação de recursos	Natureza do sistema de serviços	Valor base
Administração Pública	Ciência Política e Políticas Públicas	Unitário	No sistema político	Criação de políticas e sua implementação	Hierarquia	Fechado	Ética do setor público
Nova Gestão Pública	Teoria racional/ Escolha pública e estudos de gestão	Regulatório	Na organização	Gestão dos recursos organizacionais e o seu desempenho	O mercado e os contratos clássicos ou neoclássicos	Racional aberto	Eficácia da competição e do mercado
Nova Governança Pública	Teoria institucional e das Networks	Plural e Pluralista	Na organização e no seu ambiente	Negociação de valores, significados e relações	Networks e contratos relacionais	Aberto fechado	Disperso e contestado

Fonte: OSBORNE, Stephen P. (Ed.). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge, 2010, p. 10.

2.2 A hierarquia e a Administração Pública Profissional

A Administração Pública Tradicional baseia-se, segundo Rhodes (2016), na existência de uma hierarquia em que a autoridade é exercida com o objetivo de se manter a tradição de Estado. Essa tradição de Estado acentuou-se em razão de fatores sociais, políticos e/ou econômicos (BROWN; OSBORNE, 2012). De entre os vários eventos, destacam-se a I Grande Guerra Mundial (1914-1918), a crise da queda da Bolsa de Nova Iorque (1929), seguindo-se a II Guerra Mundial (1939-1945), os quais demandaram aos Estados o seu desenvolvimento administrativo. Desenvolvimento administrativo esse que visava à implementação eficiente de bens e/ou serviços públicos básicos para a população, como são os casos dos serviços de saúde, educação, segurança, habitação, entre outros (SULEIMAN, 2003). Constatando-se a destruição da capacidade produtiva por conta do morticínio havido, os governos nesses países ficaram incumbidos e legitimados para promoverem a sua reconstrução.

Tal responsabilidade exigia que a implementação das políticas públicas fosse realizada eficientemente. Uma maior eficiência tornou-se imperiosa por conta da constatada carência de recursos econômicos, financeiros, materiais e humanos. Embora a falta fosse premente, avultados investimentos exigiam ser realizados e para que se restabelecesse o acesso aos serviços básicos. Nessas condicionantes, desponta a Administração Pública Tradicional, tornando-se o principal mecanismo para a entrega desses serviços a toda a população. Enquanto ato de organizar, o tipo hierárquico ou hierarquia foi selecionado(a) (RHODES, 2016). Enquanto modelo, e segundo Denhardt e Denhardt (2000), a hierarquia pode ser caracterizada pelo seguinte:

1. Opera dentro de um *sistema fechado*, ou seja, não considera a influência externa e daí que não interaja com o exterior no que concerne à troca de informações. Essa motivação dá-se pela atuação das ideias clássicas, aquelas que privilegiavam o desenvolvimento da eficiência operacional e por meio

da qual se alcançaria uma maior produção para o mesmo nível de insumos. Ao final, o enfoque dava-se para o interior da organização, principalmente considerado o processo de transformação de insumos em produtos.

2. Nesse sentido, o atingimento da eficiência era prioritário através da melhor utilização dos recursos escassos, porque a melhor utilização desses recursos possibilitaria atender mais usuários sem que existissem aumentos dos custos operacionais. Tal objetivo seria passível de ser almejado se as normas e regras fossem prontamente cumpridas, o que levaria ao evitar do desperdício.
3. Por fim, caberia aos burocratas a implementação dessas políticas. Os burocratas tornaram-se responsáveis pela interpretação das decisões políticas e, em seguida, colocavam em prática a missão que lhes foi confiada. No seu âmago, privilegiava-se o controle organizacional ao nível da implementação e, para que essa pudesse ser efetivada, exigia-se a formalização. A formalização se circunscreve ao conjunto de normas e regras que se dispõem pela escrita e que balizam o comportamento dos colaboradores públicos. Tais normas e regras deveriam ser estritamente cumpridas pelos agentes administrativos. Pela existência de regras, promovia-se o controle e a supervisão da execução das políticas. Tal controle do cumprimento era, portanto, realizado através da hierarquia, a qual dispunha e definia a autoridade organizacional. Pela existência da autoridade, a avaliação e a correção do desempenho eram presumíveis.

O modelo hierárquico foi tido como ideal (POLLITT; BOUCKAERT, 2017), ou seja, deveria ser empregue em todas as organizações do setor público, independentemente do setor de atividade em que essas operavam. Ao final, o Estado manteve-se o definidor de políticas públicas, contudo, incluindo nessa fase a sua implementação através da hierarquia.

A tradição venceu-se aqui pelo Estado unitário, por meio do qual não existia a separação entre a decisão sobre que serviços deveriam ser prestados e a sua efetiva execução. Osborne (2006, 2010) alega que a não separação dos estágios (entre a concepção e a implementação), exigia um fluxo vertical (*top-down*) por meio do qual os políticos decidiam quais as políticas a serem adotadas, sendo da responsabilidade dos administradores a sua eficiente implementação dentro das normas e regras estabelecidas.

Esse modelo unitário para a prestação de serviços públicos vigorou até o final da década de 1970, altura em que se sucedem as crises petrolíferas de 1973 e de 1979 (POLLITT, 1990). Tais crises petrolíferas levaram ao repensar da Administração Pública Tradicional. Em motivação e num primeiro momento, verificou-se a diminuição das receitas dos Estados com base nos impostos coletados. Enfrentando uma crise financeira profunda, as transações comerciais mundiais diminuíram consideravelmente, por exemplo. Diminuindo as transações comerciais, as receitas do próprio Estado diminuíram em igual proporção. Para além da diminuição das suas receitas, os agentes públicos viram-se confrontados com maiores níveis de demanda dos serviços. É que a diminuição das transações comerciais levou ao crescimento dos níveis das taxas de desemprego. Com o aumento das taxas de desemprego, a população que anteriormente usufruía de serviços vários passou a depender única e exclusivamente dos serviços públicos. Nesse sentido e por exemplo, os usuários detentores de um rendimento acima da média usufruíam antes da crise de serviços operados por organizações do setor privado. Contudo, com a crise econômica e crescentes taxas de desemprego, esses usuários deixaram de acessar esses mesmos. De acrescentar que outra pressão foi colocada sob os dinheiros públicos, uma vez que nesse momento era obrigatória a assistência às famílias que se encontravam desempregadas. Tal assistência, prestada pelo subsídio de desemprego, veio a pressionar ainda mais as já frágeis contas públicas.

Perante uma crescente demanda dos serviços prestados e ao mesmo tempo sendo confrontado pela falta de recursos econômico-financeiros, tornou-se urgente o repensar desse modelo unitário de Estado. As críticas mais notórias foram realizadas pelos autores que se

inserem dentro da *Escolha Pública*. Esses autores arguem que a prestação de serviços públicos realizada através da hierarquia gerava a inevitável ineficiência. Justificam essa afirmação pela ação dos agentes envolvidos, isto é, pela ação dos políticos e pela ação dos administradores públicos ou burocratas (SCHOUTE; BUDDING; GRASUS, 2017). Segundo Niskanen (1971), a reeleição é o objetivo primário e basilar para a ação dos políticos. Por esse motivo, esses tenderão a manter os níveis de gastos das organizações do setor público e para que os seus eleitores verifiquem que não existiram mudanças nos serviços de que usufruem. E mesmo que o balanço econômico-financeiro apresente défices, ou seja, quando as receitas sejam manifestamente inferiores aos gastos, os políticos tendem a não adotar quaisquer medidas para a redução dos gastos organizacionais. A ação política leva, portanto, a uma situação de insustentabilidade financeira das organizações que lideram.

Por seu turno, os burocratas perseguem, igualmente, objetivos próprios. O primeiro desses objetivos é o reconhecimento. O reconhecimento acontece pelo prestígio advindo da ocupação do cargo. Cargos que gerenciam maiores quantidades de recursos, levam, necessariamente, a um maior prestígio do seu ocupante. E tal prestígio elevará o poder de decisão do burocrata. Gerenciando maiores níveis de recursos e auferindo de um maior poder para o seu gerenciamento, o burocrata visa, ao final, ao aumento dos seus retornos financeiros. Na sua ação, o burocrata almeja o aumento dos orçamentos da organização pública que lidera, o que se torna nefasto para a sustentabilidade financeira do sistema. Assim o foco não é direcionado para um aumento da eficiência e de modo a que se privilegie a diminuição do orçamento, ao invés, propõe-se o aumento dos insumos. Pelas razões descritas, as organizações do setor público gerenciadas sob o modelo hierárquico tenderão a ofertar serviços acima da demanda existente. Não sendo necessária a prestação do serviço em tais quantidades, a ineficiência vai-se verificar. Para mais, o gasto excessivo em determinados setores não permite a alocação dos recursos indevidamente utilizados para a execução de outros serviços que se mostrem prioritários.

De tal modo, as críticas ao modelo hierárquico poderão ser sintetizadas no seguinte (OSBORNE, 2006, 2010):

- a) Os burocratas e os servidores públicos tinham como principal preocupação o cumprimento das regras e procedimentos, e qualquer desvio a estes não era tolerado, uma vez que o imprevisto não deveria existir. Se o cumprimento das regras era prioritário para os servidores, não existia qualquer incentivo para que se inovasse o serviço. Sem inovação, arduamente se poderia elevar a eficiência.
- b) Isso ocorre pela formalização, na qual as regras e procedimentos estão perfeitamente definidos por lei, a par da demarcação da estrutura e desenhos organizacionais que se assumiam como sendo os ideais. Embora tidos como ideais, verificou-se que a mesma estrutura e desenho organizacionais não se mostraram eficientes em todos os sectores de atividade e uma vez que estes operam em diferentes contextos. Diferentes contextos, demandam estruturas e desenhos diferenciados.
- c) Ao final, não se privilegiava o conhecimento das necessidades dos utilizadores dos serviços. Centrando-se no cumprimento de regras e não podendo promover a inovação, não existia real motivação para que esses serviços fossem melhorados através do retorno especializado dos usuários, o que levava, invariavelmente, à negligência das suas necessidades.
- d) Para mais, não existia uma separação entre a administração e a política, isto é, os políticos interferiam nas decisões das organizações do setor público e, assim, influenciavam o desempenho da própria organização. A prestação dos serviços não era gerenciada com base nos quesitos de administração, ao invés, eram privilegiadas as prioridades políticas.
- e) Pela perspectiva burocrática, o racional visava ao aumento dos insumos da organização, contudo, não existia preocupação

com a produção e, tampouco, com os seus custos. O enfoque nos insumos concluía-se numa perspectiva de contingência, ou seja, mesmo não sendo necessário o esgotamento do orçamento de uma organização pública para determinado exercício, o fato é que o mesmo iria ser executado na sua totalidade e independentemente da sua necessidade e oportunidade. No seu âmbito, evitava-se a devolução de parte desse orçamento para as instâncias próprias e para que no próximo exercício, no ano seguinte, o orçamento não fosse revisado por baixo.

- f) Uma vez que a formalização das regras e procedimentos estavam definidas por normas e regras, o cumprimento dessas ilibava os burocratas de qualquer responsabilidade administrativa (*accountability*). Pelo simples cumprimento das normas e das regras, não poderia ser assacada qualquer responsabilidade ao seu executor, o qual havia tão-somente cumprido a lei.

Como verificado e contrariando a tradição de Estado, várias críticas são apontadas à hierarquia, nomeadamente quando se verificaram excessivos custos; ineficiência operacional; e, também, pelos privilégios de políticos e burocratas de topo, os quais usufruíam de generosos vencimentos em razão das posições que ocupam – o denominado de **tapete vermelho** (RHODES, 2016, p. 639). Essas características são uma consequência da existência das regras e normas, aquelas que permitem aos agentes políticos o exercício do comando e de controle dos processos organizacionais (OSBORNE, 2006).

Pese esse fato, a classe política pode liderar uma mudança nas organizações do setor público (LEWIS, 2002). Tais mudanças poderão, inclusive, conciliar os objetivos políticos com os objetivos da administração e de modo a maximizar os efeitos econômicos e/ou sociais das políticas públicas adotadas (O'TOOLE; MEIER, 2015). Contudo, e como acima descrito, essa interferência política no gerenciamento da coisa pública poderá

levar ao negligenciar da sustentabilidade financeira das organizações públicas (COOK; FABELLA, 2002). Mais problemático ainda é a nomeação de executores públicos de topo por parte dos partidos políticos que se encontram no poder. Segundo Ennsner-Jedenastik (2014), a nomeação será feita em favor de elementos que se alinham com o partido político governante. Por essa razão, as nomeações distanciam-se da meritocracia, aquela que deveria ser base primária para a seleção dos administradores de topo; da tecnicidade exigida; ou mesmo do código de ética necessário para a ocupação destes cargos (O'TOOLE; MEIER, 2014).

Numa sùmula, a hierarquia foi idealizada com base na Abordagem Clássica da Administração, pela qual o enfoque deveria ser colocado no interior da organização. Tal enfoque se baseava grandemente nas normas e regras e para que o processo de transformação ocorrido dentro das organizações pudesse ser convenientemente apurado ao ponto de gerar eficiência operacional. A eficiência operacional seria monitorada pela constante e permanente supervisão, pela qual políticos e burocratas controlariam todas as ações. Segundo Osborne (2006, 2010), várias questões se levantam pela introdução da hierarquia para a prestação de serviços públicos e que deram origem às críticas existentes. De entre essas questões, a abordagem utilizada. A Abordagem Clássica da Administração iniciou-se e foi grandemente desenvolvida dentro de um período histórico muito particular, o da Revolução Industrial. A Revolução Industrial fez com que se desenvolvessem as grandes unidades fabris. O centro da atividade dava-se pela transformação de insumos em produtos. Contudo, as organizações do serviço público não produzem bens, em vez disso, prestam serviços. A lógica deveria ter sido, portanto, modificada para que as teorias de serviços tivessem sido empregues. Por outro lado, as unidades fabris existentes à época não tinham concorrência de outras unidades. Atualmente, o dinamismo e desenvolvimento do comércio global tem permitido a competição entre unidades produtivas em toda a parte do mundo, onde a satisfação do cliente se mostra prioritária. Contrariamente às necessidades atuais, a Administração

Pública Tradicional manteve-se fiel ao enfoque interno em detrimento do conhecimento das necessidades dos usuários dos seus serviços.

Para Talbot (2011), as deficiências verificadas nas organizações do setor público devem-se, primordialmente, à sua subordinação ao direito público. Assim, temos que a lei define as regras e os procedimentos a serem cumpridos, existindo uma saturada formalização. Desse modo, o direito público demanda o cumprimento de regras perfeitamente definidas e que servem de guia de ação para as organizações do setor público. Pelo cumprimento de regras, deixa de existir a necessária flexibilidade para a tomada de decisão, o que impede a celeridade desejada na prestação dos serviços por parte dos entes públicos. Numa comparação com os privados, a diferença acentua-se, porquanto os privados no gerenciamento das suas ações ficam impossibilitados de adotar determinadas condutas. Em vez disso, os públicos deverão seguir um protocolo perfeitamente descrito e definido. Em razão e segundo o autor, não é a titularidade do serviço quem define a eficiência e eficácia das organizações, antes, será o tipo de regras jurídicas (o direito) que se aplica a cada uma delas. A existência do direito público para balizar a conduta das organizações públicas elevou a interferência política, tida como um dos principais fatores de ineficiência (FATTORE; DUBOIS; LAPENTA, 2012). Por todas as razões acima descritas, os autores da Escolha Pública defendem que é preferível descentralizar a prestação de serviços públicos, permitindo-se a participação das organizações do setor privado (FEIOCK, 2007). Nessa perspectiva, surge a Nova Gestão Pública como modelo a ser utilizado para substituir a ineficiência da Administração Pública Tradicional.

2.3 A Nova Gestão Pública e a utilização dos mercados

Uma vez apontadas as fragilidades ao modelo da hierarquia, tornou-se necessário repensar arranjos organizacionais para que se possibilitasse o elevar da eficiência para a prestação de serviços públicos. Enfrentando dificuldades de financiamento em razão da crise petrolífera de 1973 e 1979, os gastos públicos deveriam diminuir e de modo a manter

a sustentabilidade dos serviços. Para que tal fosse realizado, surge ao final da década de 1970 e inícios da década de 1980 o modelo que ficou conhecido como a Nova Gestão Pública (HOOD, 1991).

Em artigo seminal publicado na *Public Administration*, Christopher Hood identificou, pela primeira vez, as componentes doutrinárias das reformas institucional e administrativa que estavam a ser realizadas no Reino Unido sob o governo de Margareth Thatcher. A reforma institucional liga-se com as regras e normas que definem os comportamentos dos agentes econômicos. Exemplo de uma reforma institucional, quando se permite a participação dos operadores do setor privado em setores que anteriormente lhes estavam vedados, é o caso das telecomunicações. Já a reforma administrativa diferencia-se da primeira pela unidade de enfoque, ou seja, tem como objetivo a alteração da organização na sua estrutura, desenho e práticas com vistas à melhoria do seu desempenho. Exemplo de uma reforma administrativa, quando se torna imperioso realizar o planejamento estratégico, incluindo dimensões e indicadores de desempenho para a avaliação da organização e dos seus colaboradores (POLLITT; BOUCKAERT, 2017). Esse modelo visou, portanto, a alterações institucionais e administrativas para a melhoria dos serviços públicos. Nisso, um conjunto de medidas deveriam ser encetadas e para que os objetivos políticos e gestionários pudessem ser alcançados.

São sete os elementos-chave identificados por Hood (1991). O primeiro elemento suporta-se no 1) **poder na gestão profissional atuante**. Várias razões existem para que o poder dos gestores públicos se concretize. Poder esse que nos remete para a tomada de decisão, porque uma das grandes críticas apontadas à Administração Pública Tradicional dava-se pela interferência política naquelas. Contrariamente, a Nova Gestão Pública propõe, primeiramente, ser necessário que os gestores públicos sejam selecionados entre sujeitos com aptidões de gerenciamento, e tendo sido essas habilidades já comprovadas (O'TOOLE; MEIER, 2014). Estando habilitados a gerenciar a coisa pública, pressupõe-se que exista a liberdade para que a gestão seja realizada tendo como principal foco a missão da organização. Na prossecução dessa missão, a responsabilidade

maior caberá ao gestor de topo e porque deverá ser capaz de liderá-la. Liderança essa que envolve a tomada de decisão com exclusivo enfoque na estratégia e táticas a serem praticadas. Ao final, o controle poderá ser exercido.

Para que esse controle seja apropriado, torna-se necessário adotar 2) **padrões de desempenho e medidas de avaliação**. A definição de padrões explícitos de desempenho surge com múltiplos intentos. Crê-se que a organização é criada para cumprir determinados propósitos. Ela não é, necessariamente, o fim em si, porquanto esta visa ao cumprimento dos objetivos planejados e, conseqüentemente, dos resultados idealizados (DRUCKER, 1964a). É, portanto, um meio utilizado para atingir um fim específico. Para que se possa atestar que o objetivo final fora cumprido, demanda-se a adoção de metas e indicadores que possam balizar essa realização. Expressos preferencialmente em termos quantitativos, os padrões de desempenho e medidas de avaliação auxiliam na avaliação do desempenho organizacional e, também, na avaliação de todos os seus servidores. Essa disposição contraria sobremaneira o que vinha acontecendo quando os serviços eram realizados sob a direção do modelo hierárquico. Neste último, a preocupação centrava-se especialmente no cumprimento da lei e sem que se fizesse a avaliação do atingimento dos objetivos organizacionais. Uma vez definidas as metas organizacionais, exigia-se um maior 3) **controle dos resultados**. Até então, a preocupação das organizações do setor público ligava-se aos insumos (OSBORNE, 2006, 2010), negligenciando sobremaneira a produção. Com base na Abordagem Clássica, especial enfoco era colocado no processo de transformação dos insumos em produtos, sem que estes últimos fossem devidamente considerados para a avaliação de desempenho sob o modelo anterior. Esse elemento-chave possibilita a realização, a avaliação e o controle do desempenho. Em novidade, poderão existir recompensas de modo a premiar aqueles que maiores retornos apresentam.

Pese o fato de a avaliação de desempenho ser crucial, dificilmente essa será alcançada sem que se realize 4) **a desagregação das grandes unidades do setor público**. Uma das maiores influências nas assunções

da Nova Gestão Pública surgiu pela publicação das características das 500 empresas mais bem-sucedidas nos Estados Unidos da América. Em estudo realizado por Peters e Waterman (1987), foi possível concluir que um dos segredos dessas empresas passava, obrigatoriamente, pela gestão de pequenas equipes. Como referenciavam os autores, **o que é pequeno é belo** e porque estruturas e desenhos organizacionais de menor dimensão se tornam mais ágeis ao realizar as necessárias mudanças internas tendo em vista a satisfação das necessidades dos seus clientes. Contrariamente a essa disposição, o Estado unitário e tradicional tornou-se demasiado grande (em níveis hierárquicos e número de colaboradores), o que invariavelmente não permitia uma resposta rápida às necessidades dos utilizadores de serviços (FEIGENBAUM; HENIG; HAMNETT, 1998). Pela formalização e, conseqüentemente, pela obrigatoriedade de cumprimento do protocolo, todas as fases para a tomada de decisão deveriam ser cumpridas, sob pena de anulação do ato. Para além da anulação do ato, soma-se a responsabilização do agente público por improbidade administrativa. Por todos esses motivos, seria preferível a criação de várias organizações pelo desmembramento das grandes estruturas. Tal desmembramento permitiria a agilização da tomada de decisão, uma vez que a hierarquia diminuiria consideravelmente. De menor dimensão e pela proximidade entre todos os níveis hierárquicos, a agilidade para a tomada de decisão seria consideravelmente maior. Ao final, esse desmembramento levaria à criação de várias pequenas unidades que, pela sua dimensão, encontrariam-se mais aptas para atender às demandas dos usuários dos serviços. De acrescentar que tais unidades deveriam ser gerenciadas pelos princípios da gestão e não pelo interesse e interferência política. A decisão baseava-se em fatores gerenciais e para que a eficiência pudesse ser contraída, nomeadamente pela utilização de contratos com operadores privados. As organizações que porventura não fossem capazes de subsistir através de maiores demandas e redução de custos deveriam ser automaticamente encerradas.

A desagregação das grandes unidades públicas, tinha um outro intento: 5) **uma maior competição no setor público**. Hood (1994) avança

que a titularidade é um fator que impacta o desempenho, nomeadamente quando comparadas as organizações do setor público e privado. Porém, e segundo o autor, a competição (ou a falta dela) impacta tendencialmente e em maior grau o desempenho organizacional. Por essas razões, o arranjo hierárquico subsistiu sem qualquer competição para a prestação de serviços públicos. Nesse particular, a desagregação das unidades se une à introdução da competição entre organizações públicas e porque a rivalidade levará à diminuição de custos ao mesmo tempo que eleva os padrões de desempenho. Através desse elemento-chave, a licitação e contratualização para a prestação de serviços não são descuradas. Apoiando-se na rivalidade dos operadores a atuarem nos mercados, é possível reduzir os preços dos serviços aquando dos processos de licitação. A competição é central e a principal motivação para a melhoria da eficiência, daí que a competição entre organizações do setor público e, também, entre organizações do setor privado, perfilhe-se como um dos mecanismos a serem amplamente difundidos aquando da prestação de serviços públicos.

Para que melhor se possa adequar os desempenhos das organizações públicas, os 6) **estilos de gestão praticados pelos privados deverão ser adotados**. Estilos tais que possibilitem a aproximação aos clientes e porque são estes que, existindo, permitem a subsistência financeira das organizações (DRUCKER, 1964b). Embora se afirme tradicionalmente que as organizações privadas visam tão-somente ao lucro, é necessário agradar o cliente num primeiro momento e para que esse possa ser fidelizado. Só pela fidelização é possível que o utilizador se disponha a usufruir continuamente do serviço. Se o usuário estiver satisfeito, é garantido que o lucro será alcançado. Contrariamente a essa vivência dos operadores privados, nas organizações do setor público e aquando da utilização dos seus serviços, o cidadão vê-se confrontado pela obrigatoriedade de utilizar os serviços. A celeuma surge porque a lógica da Administração Pública Tradicional se apresenta com enfoque no processo e não na satisfação do cliente (POLLITT, 1990). Este elemento-chave concentra-se na inversão desse valor e porque as técnicas do setor

privado agora deverão ser inclusas na gestão pública. De entre essas técnicas, e por exemplo, despontam a medição do grau de satisfação dos utilizadores dos serviços e para que se saiba ao certo quais as melhorias que deverão ser promovidas. Para além do elemento externo, privilegiando a ótica do utilizador, também o elemento interno deverá ser equacionado, nomeadamente pela premiação dos desempenhos dos seus servidores. Assim, aqueles servidores que apresentem melhor desempenho, deverão ser recompensados.

Finalmente, é necessária uma 7) **maior disciplina na utilização dos recursos públicos**. Tradicionalmente a coisa pública a todos pertence, e daí que a cautela para o racionamento de custos não seja devidamente atendida por falta de sentimento de pertença ou propriedade dos seus membros (OSBORNE; GAEBLER, 1992). Por esse motivo, é necessário responsabilizar os gestores e colaboradores públicos sobre a necessidade de fazer mais com menos. Nessa sequência, os custos deverão ser reduzidos ao mesmo tempo que a disciplina de trabalho deva ser aumentada e porque o contribuinte deverá ter o seu dinheiro valorizado; ver Tabela nº 3 – Componentes doutriniais da Nova Gestão Pública.

Tabela nº 3 - Componentes doutriniais da Nova Gestão Pública

	Doutrina	Significado	Justificação típica
1	Poder na gestão profissional no sector público (profissionalização da gestão nas organizações públicas)	Controle ativo, visível e discricionário da organização de pessoas nomeadas pelo topo, “liberdade para gerir”	A responsabilização requer missões claras de responsabilidade para a ação, e não difusão do poder
2	Standards e medidas de desempenho explícitos (padrões de desempenho e medidas de avaliação)	Definição de metas, alvos, indicadores de sucesso, preferencialmente expressos em termos quantitativos, especialmente para os serviços profissionais	Responsabilização requer a declaração clara de alvos; a eficiência requer “olhar duro” aos objetivos

	Doutrina	Significado	Justificação típica
3	Maior ênfase no controle dos outputs (ênfase no controle e nos resultados)	Alocação de recursos e recompensas ligadas à medição do desempenho; ruptura com a burocracia centralizada – gestão pessoal extensiva	Necessita de colocar ênfase nos resultados em vez dos procedimentos
4	Mudança para a desagregação das unidades no sector público (desagregação das grandes unidades do sector público)	Encerramento das unidades /monolíticas	Necessidade de criação de unidades capazes de serem geridas, de separação entre os interesses de provisão e de produção, de ganhar vantagens de eficiência com a utilização dos contratos ou arranjos de franchise dentro ou fora do sector público
5	Mudança para uma maior competição no sector público (introdução da competição no sector público)	Mudança para os contratos a termo e procedimentos de propostas públicas	Rivalidade como a chave para diminuir os custos e elevar os standards
6	Ênfase nos estilos de gestão praticados no sector privado (primazia aos estilos e práticas de gestão do sector privado)	Afastamento do estilo militar da ética do serviço público, maior flexibilidade na contratação e recompensas, maior de técnicas privadas	Necessidade de utilização de ferramentas “comprovadas” do sector privado no sector público
7	Ênfase numa maior disciplina e parcimônia na utilização de recursos (ênfase na disciplina e parcimônia na utilização dos recursos)	Cortar custos diretos, aumentar a disciplina de trabalho, resistir às exigências dos sindicatos, limitar os custos de condescendência ao negócio	Necessidade de verificar as demandas de recursos do sector público e “fazer mais com menos”

Fonte: Hood, Christopher, 1991. “A Public Management for all Seasons?” in *Public Administration*, Vol. 69, p.: 4-5

2.3.1 A variantes da reforma

Como foi possível discutir, a Nova Gestão Pública remete-nos para um pacote de reformas que, uma vez iniciadas no Reino Unido, proliferaram para vários países e continentes. Inicialmente, o modelo propagou-se aos

países de expressão inglesa, como são os casos dos Estados Unidos da América, Austrália e Nova Zelândia. De fato, esse movimento de reforma foi inicialmente introduzido por Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos da América. Inclusive, Reagan aprovou o *Programa Presidencial de Melhoria da Gestão: Reforma 88 (President's Management Improvement Program: Reform 88)*, o qual se centrava exclusivamente nas melhorias das dinâmicas internas das organizações do setor público e para que fosse possível um maior controle do seu desempenho (PETERS; SAVOIE, 1994). Pese o fato de ter iniciado a reforma, Reagan privilegiou naquele momento a política externa, razão pela qual a reforma sob a ótica gerencial só foi verdadeiramente implementada sob a presidência de Bill Clinton e o seu vice-presidente Albert Gore a partir de 1993 (BORINS, 2002). Importante pormenor na comparação entre esses dois países tem a ver com a dimensão das reformas.

Como já anteriormente sublinhado, o Reino Unido enfrentou elevadas perdas ao nível das suas infraestruturas básicas aquando do seu envolvimento na II Grande Guerra. Por essa razão, o governo teve de assumir e liderar a reconstrução do país. Nisso, avocou a grande responsabilidade de investimento e administração dos mais variados serviços. Em vez disso, os Estados Unidos da América não sofreram essa destruição das suas infraestruturas, razão pela qual a iniciativa privada se manteve sempre atuante. Ao final, temos que a reforma institucional e administrativa se tenha vindo a realizar em países, como o Reino Unido, onde a Administração Pública Tradicional era volumosa em resultado da sua participação na condução econômica e social. Nesses casos, a reforma institucional visava à abertura para a participação das organizações privadas em setores em que anteriormente não operavam. Quando não possível a participação de operadores privados, era necessário criar medidas que pudessem ser aplicadas nas organizações do setor público de modo a estas se tornarem mais eficientes e responsáveis (*accountability*) pelo seu desempenho.

Já os Estados Unidos da América nunca tiveram, na realidade, um volumoso aparato administrativo, e daí que a reforma naquele país passou

grandemente pela reforma administrativa (ver SILVESTRE, 2010). Por essas razões e embora se suportando teoricamente nas mesmas premissas, as reformas nesses dois países foram realizadas sob condições políticas, econômicas e sociais diferenciadas. Pese esse facto, em ambos os casos se crê que a produção realizada pelas organizações do setor público é ineficiente e daí que seja preferível que as organizações do setor privado possam executar tais serviços. Para a adoção dessa assunção muito contribuíram as ideias da Escolha Pública. Nesse particular, a reforma institucional deveria ser realizada através da venda da propriedade pública – privatização – ou mediante a contratualização dos serviços a operadores privados (SCHOUTE; BUDDING; GRADUS, 2017).

A privatização trata da passagem da titularidade das organizações do setor público para as organizações do setor privado. As seguintes modalidades coexistem para a sua concretização: por meio da venda total e permanente da propriedade pública aos privados (denominada de privatização de tipo duro – *hard*); ou pelos contratos de concessão, por meio dos quais o ente público cede ao operador privado a exploração de um bem ou serviço durante um período específico de tempo (também conhecida como privatização de tipo leve – *soft* ou contratos de concessão e porque manter-se-á apenas durante o contrato em vigência, retornando ao poder público após o término do período acordado) (HODGE, 2000).

Quando não seja possível ou desejável a venda da propriedade pública, a contratualização aos privados deverá ser privilegiada. Nisso, a utilização do mercado e do mecanismo de preços que lhe está associado despontam como solução para aumentar a eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos (HOOD, 1994). O mercado é caracterizado pela negociação entre os agentes econômicos sobre os bens e serviços que irão ser transacionados. Assume-se, comumente, que são vários agentes econômicos que nele atuam. Sendo vários os agentes econômicos a atuar, existe uma maior competição entre operadores. E é essa competição que serve de incentivo para que esses agentes produzam com maior eficiência. No seu âmbito, sendo mais eficientes, tendem a licitar para prestação dos serviços públicos a preços inferiores ao que normalmente seria praticado

(SAVAS, 2000). O mecanismo de preço atua, desse modo, como mediador na escolha do operador que irá prestar o serviço, o que irá, em teoria, beneficiar os utilizadores dos serviços em dois aspectos fundamentais.

O primeiro, através da baixa dos custos, ou seja, sendo mais eficientes, os custos aos utilizadores tendem a diminuir, sendo que a sua qualidade deverá ser assegurada (HAQUE, 2001). O segundo benefício tem origem na diminuição das contribuições dos usuários para o financiamento de serviços por meio dos impostos. E daqui desponta um dos principais enfoques da Nova Gestão Pública: **a valorização do dinheiro dos contribuintes** (*Value-for-Money*) (POLLITT, 1990). Uma vez que os contribuintes pagam os seus impostos, direta e indiretamente, é necessário valorizar os seus esforços no financiamento dos serviços públicos. Valorizar, porque os contribuintes deixam de investir, consumir ou entesourar esse mesmo dinheiro em favor da máquina pública. Contudo, essa máquina pública não mostrou fazer o uso correto do dinheiro que lhes é confiado pelo contribuinte aquando da utilização da hierarquia. Por esse motivo, a participação de operadores privados para a prestação de serviços públicos deve ser assegurada de modo a valorizar o esforço tido pelos usuários. A valorização do dinheiro dos contribuintes não passa exclusivamente pela eficiência operacional (produzir mais com o mesmo nível de insumo), porquanto somam-se os conceitos de economia (manter o nível de produção, contudo reduzindo o nível dos insumos) e eficácia (que se circunscreve ao atingimento dos objetivos organizacionais propostos) (POLLITT, 1990; POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

Para que o dinheiro do contribuinte fosse valorizado, medidas iniciais foram adotadas pelo governo de Thatcher, nomeadamente a **Iniciativa de Gestão Financeira** (*Financial Management Initiative*) (CLARKE; PITELIS, 1993). Essa iniciativa foi criada para disciplinar a utilização dos recursos financeiros por parte das organizações públicas e dos seus administradores. Dentro da iniciativa, a avaliação de desempenho e o cumprimento dos objetivos propostos deveriam ser praticados. De entre essa avaliação, a utilização dos recursos deveria ser escrutinada. Dependente dessa avaliação, a organização e os seus

colaboradores tenderiam a ser responsabilizados pela boa, ou má, utilização dos insumos.

Tendo sido implementada a medida, o fato é de que não teve o efeito desejado, ou seja, os custos não foram marcadamente reduzidos. Explica-se o não cumprimento dessas medidas por razões várias, sendo que a mais marcante se dá pela distribuição dos orçamentos entre os exercícios. Quando uma organização pública consegue diminuir os seus gastos no ano X , assume-se que no ano $X + 1$ o orçamento será equivalente à poupança do ano anterior. A celeuma surge quando os administradores públicos não se mostravam dispostos a reduzir os seus orçamentos em razão das possíveis contingências futuras. Exemplo: em um ano menos chuvoso, a tendência é de que o combate à proliferação do mosquito da dengue exija um menor esforço financeiro por parte dos entes públicos. Caso se verificar um menor dispêndio para a rubrica de combate à dengue, o dinheiro remanescente é devolvido ao governo central. O governo central, por sua vez, irá reduzir essa verba para o ano seguinte e uma vez que ela não havia sido necessária no ano transato. Porém, no ano seguinte, as condições climáticas foram favoráveis à propagação do mosquito da dengue, não existindo naquele momento o adequado suporte financeiro para o seu combate. Assim, a motivação para a poupança é praticamente nula e porque o administrador não vai colocar em risco a utilização dos necessários recursos financeiros para a prossecução dos serviços que lhe estão incumbidos. Por esses motivos, a iniciativa no Reino Unido não teve o sucesso de corte dos gastos públicos inicialmente desejados (POLLITT, 1990).

Uma vez perante o insucesso do primeiro programa, foi decidido que a reforma institucional deveria avançar pela venda da propriedade pública. Várias organizações até então públicas foram vendidas à iniciativa privada, nomeadamente a *British Telecom*, as doze organizações a operar na prestação de serviços de água e saneamento, entre muitas outras. Embora a privatização de tipo duro tenha sido efetivada, era necessário encetar a reforma administrativa das remanescentes organizações públicas. Para o efeito, foram introduzidos *Os Próximos Passos* (*The Next Steps Initiative*) em 1988, para que a tão desejada competição entre

organizações do setor público e, também, entre organizações do setor público e privado, fosse efetivada.

A competição entre operadores seria realizada através de medidas várias. Em primeiro lugar, era necessário descentralizar a prestação dos serviços para os níveis básicos e próximos aos cidadãos. Por essa razão, a delegação na provisão dos serviços públicos passou para a responsabilidade dos governos locais (POLLITT; BIRCHALL; PUTMAN, 1998). Tem respaldo essa ação pelo maior conhecimento dos governos locais sobre as reais necessidades dos seus usuários, aqueles que diariamente prestam os serviços e têm uma maior proximidade física com quem se beneficia da sua ação. A **provisão** de serviços entende-se como a responsabilidade do ente público em assegurar que aqueles são realmente prestados. Embora exista a **provisão**, não necessariamente tais serviços deveriam ser executados pela Administração Pública Tradicional (SILVESTRE, 2010).

Essa iniciativa tendia a promover a competição entre as organizações privadas para a prestação de serviços públicos (LANE, 2000). Pela abertura de processos de licitação, era possibilitado aos operadores privados a participação nesses concursos. Ao final, venceria a proposta que melhor satisfizesse os interesses públicos com base no preço praticado e, também, pela qualidade proposta (LANE, 2005). A competição mostrou-se crucial dentro da abordagem de mercado, na qual a redução dos custos operacionais e a manutenção dos preços aos utilizadores serviram como principal incentivo político para a utilização desse modelo (POLLITT; BOUCKAERT, 2017).

A última etapa dentro desse modelo deve-se à introdução das *Cartas do Cidadão* (*Citizen's Charter*). Decorria o ano de 1991 (POLLITT; BOUCKAERT, 2017). No seu âmbito, essa iniciativa visava suprir as deficiências advindas da introdução das duas primeiras etapas. Num primeiro momento, a privatização de tipo *hard* fez com que o número de reclamações sobre os serviços prestados aumentasse consideravelmente. Na possibilidade, arguia-se que as principais causas desse aumento se deviam à baixa na qualidade desses serviços. Explica-se pelo fato de que muitos dos serviços privatizados pela venda da propriedade pública se caracterizavam pela

inexistência de competição para o seu consumo (MARQUES, 2005). Sem que existisse tal competição, os agora operadores privados não tinham o incentivo para realizar os imperiosos investimentos e uma vez que o seu retorno financeiro estaria garantido independentemente da qualidade de serviço apresentada. Sem concorrência, não era possível ao usuário a escolha de outro operador, ficando desse modo refém daquele serviço e daquele operador.

Pelos acontecimentos vivenciados, assumiu-se que a privatização havia ido mais longe do que as pretensões políticas e gestonárias idealizavam (SILVESTRE, 2010). Por essa razão e não sendo mais possível ou desejável a participação das organizações públicas para a prestação de serviços públicos, seria necessário introduzir uma ferramenta capaz de incentivar as organizações do setor público a continuamente melhorarem os seus serviços.

Nesse intuito, despontaram as Cartas do Cidadão, as quais promoviam a utilização de indicadores de desempenho que uma vez conhecidos seriam expostos publicamente numa perspectiva comparada (POLLITT; BOUCKAERT, 1995). Desse modo, seria possível confrontar o desempenho desses operadores por meio da criação de *rankings*. Esses *rankings* serviriam de base aos utilizadores para a consulta de informação e posterior escolha de qual unidade seria selecionada para o usufruto do serviço. Exemplo: existe um *ranking* das universidades no qual várias dimensões e indicadores são utilizados para medir o desempenho dessas organizações, sejam elas públicas ou privadas. Pela consulta desse *ranking*, o cidadão interessado poderá escolher a unidade de ensino superior da sua preferência. Novamente se coloca a ênfase na avaliação de desempenho, sendo que a competição aqui se mostra induzida e porque é forçada pelos órgãos políticos.

Pese esse fato, o distanciamento ente política e administração dever-se-á manter e porque a valorização do dinheiro do cidadão demanda a gestão independente da influência política. Outro dos aspectos fundamentais dessa iniciativa dá-se pela importância dada ao utilizador do serviço. Nesse particular, mecanismos vários foram criados para

que o usuário pudesse avaliar aqueles serviços de fato. De entre outros tantos, as enquetes aos utilizadores foram promovidas. Nesse particular, a avaliação faz-se à organização e, também, ao servidor que prestou o serviço. Uma boa avaliação por parte dos utilizadores possibilitava o (re)compensar do (bom) desempenho. Ao final, tornou-se possível a participação dos usuários na melhoria dos serviços públicos (PESTOFF; BRANDSEN; VERSCHUERE, 2012).

2.3.2 Críticas ao modelo

Aparte as benfeitorias que prometia, as medidas propostas e implementadas pela Nova Gestão Pública não provaram, inequivocamente, que se tenha verificado um aumento na eficiência e concomitante diminuição dos custos para a prestação dos serviços públicos (BEL; FAGEDA; WARNER, 2010; ZAFRA-GÓMEZ *et al.*, 2013).

Se atentarmos aos resultados provenientes da privatização de tipo *hard*, Hodge (2000) já havia feito o levantamento e comparação dos vários estudos publicados sobre o tema. Concluiu que, aparentemente, não existem substanciais diferenças na eficiência e custos apresentados entre operadores públicos e privados. Pela concessão ou parcerias público-privadas, os resultados apresentam-se similares, ou seja, não parecem existir diferenças ao nível dos resultados atingidos. Por exemplo, Bel e Rosell (2016) constataram que, nos serviços de transporte em Espanha, os operadores privados apresentam maiores custos dos serviços numa comparação com os operadores públicos.

Pese esse fato, nem tudo foi negativo. Por exemplo: a privatização das telecomunicações possibilitou a entrada de vários agentes nesse setor. Com uma maior concorrência, os preços aos utilizadores diminuíram consideravelmente quando comparados aos tarifários praticados antes da passagem para os privados (SILVESTRE, 2010). Noutro extremo, no setor das águas, por exemplo, não se verificam particulares ganhos de eficiência e diminuição de custos. Ao invés e segundo alguns, os tarifários aumentaram consideravelmente e sem que a qualidade dos serviços tenha acompanhado essa tendência (HALL; LOBINA; MOTTE, 2005). Para

além do tipo de arranjo utilizado para a prestação de serviços, outros fatores condicionam o desempenho constatado, nomeadamente os fatores contextuais.

Se consideradas as prefeituras de pequeno e médio tamanho, Zafra-Gómez, Díaz, Plata e López-Hernandéz (2013) concluíram que a inclusão de operadores privados na prestação de serviços naqueles locais não resultou na diminuição de custos operacionais. Isso acontece por conta das características do próprio mercado. Nesse particular, a densidade demográfica é baixa, o que não potencia a utilização das economias de escala (dão-se quando os custos médios de produção diminuem enquanto o nível de produto aumenta) (ver WITTE; MARQUES, 2011; MARQUES; WITTE, 2011). Não se verificando tais economias, os operadores privados dificilmente se interessarão por gerenciar qualquer serviço naquelas áreas. Reportando à realidade norte-americana, Girth e outros (2012) também verificaram que a competição é fraca na grande maioria dos mercados dos governos locais. A inexistência de competição faz com que os agentes políticos locais repensem as vantagens e desvantagens da participação de organizações do setor privado para a prestação daqueles serviços. Por parte do ente público e para que se possa beneficiar da existência de competição, a participação de pelo menos dois licitadores é obrigatória.

A existência ou inexistência de competição liga-se ainda a outros fatores, como é o caso da localização geográfica. A localização geográfica circunscreve-se a três tipos: rural; suburbana; e urbana (GIRTH *et al.*, 2012). Segundo os autores, os governos locais que possuem uma baixa densidade demográfica apresentam menores níveis de competição para a prestação dos seus serviços. Daí que os custos de negociação e monitoria (os custos de transação) se elevem grandemente. Esses custos elevam-se porque esses governos locais dificilmente possuem a capacidade econômica e financeira para contratar recursos humanos especializados. Sem tais recursos humanos, os custos de transação aumentam em favor dos operadores privados. De acrescer que os custos de transação que procedem da negociação e monitoria dos contratos

não terminam no processo de licitação. Em vez disso, manter-se-ão enquanto o contrato perdurar.

Já os governos locais que possuem uma densidade urbana maior são detentores, a princípio, dos recursos humanos especializados para prestarem os serviços com eficiência e eficácia. Com base numa coleta de impostos alta, em resultado do número de habitantes, esses governos locais possuem meios para contratar tais recursos humanos. Daí que sejam menos propícios a contratualizar com os privados qualquer prestação de serviço. Já os governos suburbanos estão aptos, em maior aceitabilidade, a contratar a prestação de serviços públicos dos operadores privados. Por um lado, esses governos possuem uma razoável capacidade econômica e financeira, embora não possuam a total capacidade para realizarem por si só todos os investimentos necessários. Na ótica do operador privado, as áreas suburbanas já apresentam uma densidade demográfica que lhes permite o retorno do investimento. Ao final, são os governos suburbanos os mais propensos a contratar fora os serviços que deverão ser prestados.

Já o tipo de serviço influencia a competição para o mercado, embora as características deste último apresentem maior grau de influência para a contratação (HEFETZ; WARNER, 2012). Assim, serviços que exijam avultados investimentos iniciais em razão da existência de infraestruturas tendem a diminuir o interesse por parte dos operadores privados (WARNER; BEL, 2008). Outros serviços existem que são mantidos dentro dos municípios em razão da sua importância, tanto para os cidadãos, como para os políticos. Nesses casos em particular é preferível manter o controle através da hierarquia (GIRTH *et al.*, 2012).

Por todas essas motivações, ou seja, pela falta de claras e inequívocas provas de que a participação dos privados resultou em ganhos de eficiência e diminuição de custos; pela dificuldade de contratar serviços a terceiros por parte dos pequenos governos locais; pelo aumento dos custos de negociação e monitoria dos contratos; pela falta de interesse por parte dos privados em licitarem para serviços que exijam avultados investimentos iniciais e de manutenção de infraestruturas, Osborne (2006) argumenta que a Nova Gestão Pública foi tão-somente uma fase

transitória entre a Administração Pública Tradicional para o modelo da Nova Governança Pública. Embora tenha sido declarada extinta (ver DUNLEAVY *et al.*, 2006), o fato é que os princípios da Nova Gestão Pública se mantêm atuantes em todas as administrações públicas, não tendo sido totalmente abandonados. Mesmo não sendo abandonados, têm vindo a ser discutida a sua substituição, mercê das prioridades que cada um dos arranjos promove. Assim, temos que para a Administração Pública Tradicional, especial enfoque é dado para a questão marcadamente política. Em vez disso, a Nova Gestão Pública centraliza-se nos mercados e na gestão da coisa pública. Contudo e mais recentemente, despontou a abordagem da Nova Governança Pública, cuja prioridade passa, simplesmente, pela entrega de serviços públicos aos cidadãos (RHODES, 2016) – e que passamos a analisar.

3 A (NOVA) GOVERNANÇA PÚBLICA

Nesta secção introduz-se o modelo da Nova Governança Pública, o qual tem vindo a ser proposto como alternativa à Administração Pública Tradicional e à Nova Gestão Pública. Após o enquadramento político, económico e social para o seu surgimento, detalham-se os seus princípios e níveis de participação. De entre os níveis de participação, destacam-se as redes ou *networks* para a prestação de serviços públicos, razão pela qual serão detalhadas nas suas formas, a saber: a cooperação intermunicipal e as parcerias-públicas. Em ambos os casos, a conceptualização e finalidades serão apresentadas. Para que melhor se possa auferir o cumprimento dos objetivos que se propõem, acrescem alguns estudos realizados e suas principais conclusões.

3.1 Enquadramento

A postura governativa face à participação dos cidadãos na gestão da coisa pública fica marcada pela eleição de Tony Blair para Primeiro-ministro britânico, em 1º de maio de 1997. Na ocasião, o governo britânico assumia que era necessária uma alternativa – chamada de terceira via – à tradicional discussão entre o modelo de mercado e o modelo socialista ou de justiça social, para a provisão e prestação de serviços públicos (CORNER; DREWRY, 2005). A terceira via foi assumida na literatura especializada como o modelo de ‘governança’, cujos princípios básicos se apoiavam na solidariedade para a promoção dos serviços públicos, assim como na responsabilidade na tomada de decisão por parte dos vários atores sociais (ROUBAN, 1999).

Esse modelo resultou das mudanças políticas, económicas e sociais que se verificaram ao final do século passado, muito em especial dos efeitos que resultaram da globalização económica (BROWN; OSBORNE, 2012). Tais eventos alteraram as estruturas sociais e, conseqüentemente, exigiram uma mudança de paradigma por parte dos governos no que respeita à

intervenção nas suas economias e respectivos mercados. Para mais, era igualmente necessário equacionar as práticas promovidas pela Nova Gestão Pública, nomeadamente quando estas não se traduziram em substanciais melhorias na qualidade de vida das populações (ROUBAN, 1999).

Embora se tenha tornado visível no Reino Unido, o primeiro registro de prática real, efetiva e consertada do modelo de governança remonta à década de 1980, tendo sido adotado na ocasião na cidade de Tilburg, Holanda (SCHEDLER; PROELLER, 2002). Assim, em resultado do pagamento de impostos, a comunidade daquela cidade questionou se faria sentido promoverem serviços públicos por meio da ação da prefeitura local. Esse questionamento surge porque se entendia que o município detinha a exclusividade para a prestação dos serviços públicos, ou seja, não existia o incentivo para que pudessem melhorar tais serviços em resultado da falta de competição – esta existiria caso participassem vários operadores, o que não ocorria. Para além da inexistência de competição, as respostas à comunidade não seriam tão céleres, uma vez que não havia incentivos organizacionais para atender mais celeremente às necessidades daqueles.

Tal postura era uma consequência da exclusividade na prestação de serviços públicos, ou seja, os cidadãos teriam de utilizar os serviços dos operadores existentes em razão da falta de alternativas. Por tal, os vários níveis de governo naquele país vieram a promover o alargamento das suas ‘redes’ de prestação de serviços públicos, por meio de uma maior participação dos setores voluntários e organizações do setor privado. Em consequência desse alargamento, era demandada uma participação em rede ou *networks* entre operadores e a confiança entre eles deveria ser promovida, uma vez que se tornaram parceiros (LAWTON; MCKEVITT, 1996). Assim, segundo Schedler e Proeller (2002), o modelo de Tilburg assumia que:

- a) Era necessário realizar um maior controle dos serviços prestados pelos municípios, porque os cidadãos deveriam ser ressarcidos com serviços em quantidade e qualidade,

em razão dos impostos que pagavam. Para que tais serviços fossem efetivados, era necessário exercer um maior controle, especialmente aquele realizado pelos políticos enquanto representantes eleitos dos cidadãos.

- b) A centralização de estruturas não era desejável, tendo por princípio que quanto maior for essa centralização, menor capacidade de intervenção terá a organização, porque se encontra distante dos seus usuários. De somar ainda que um maior grau de desconcentração exige uma maior flexibilização das estruturas e daí que a produtividade tenda a aumentar, ao mesmo tempo que se eleva a responsabilização dos executores.
- c) A maior inovação resulta da participação dos atores não-governamentais em todas as fases das políticas públicas.

A experiência de Tilburg acentua a discussão em torno dos arranjos a serem utilizados para a prestação de serviços públicos. A hierarquia era estática e grandemente centrada no cumprimento das normas escritas. Para mais, fechava-se em si e porque sob a égide da Escola Clássica de Administração, não trocava informações com o exterior. Exterior esse que sofreu profundas mudanças desde os estudos Clássicos. Em alternativa, a Nova Gestão Pública foi introduzida como uma panaceia para a prestação de serviços. Não cumpriu, contudo, os objetivos políticos e gestionários para os quais foi criada. Até que, tendo sido desenvolvida a partir da década de 1960, a cooperação pública através de redes ou *networks* tem vindo a ser discutida como um possível arranjo para que os serviços públicos sejam realmente prestados, mas de um modo eficiente e pelo qual seja possibilitada a redução de custos.

3.2 Conceptualização e níveis de participação

O modelo de governança tem vindo a ser analisado desde a década de 1960 pelos estudiosos das políticas públicas e das organizações (PROVAN;

MILWARD, 1999). Principais atenções têm sido colocadas na integração e coordenação da ação dos múltiplos participantes, em especial ao nível do governo local e porque são eles que prestam a maioria dos serviços às comunidades. Destaca-se nessa análise a relação de cooperação entre organizações e quando prosseguem interesses comuns através do desenvolvimento de programas conjuntos. Segundo os autores, torna-se central o conhecimento do nível de envolvimento e os modos como são tomadas as decisões entre os parceiros, assim como os efeitos no comportamento e estruturas adotadas.

Num paralelo com a Nova Gestão Pública, a Nova Governança Pública aparece como um termo que tende a incluir múltiplos sentidos e significados. O seu ecletismo tem vindo a ser desenvolvido através de várias abordagens e teorias, nomeadamente, pela sociologia organizacional e teoria das *networks* (FATTORE; DUBOIS; LAPENTA, 2012). À parte as diferenças na abordagem empregues por essas teorias, têm em comum duas premissas: são várias as organizações que participam para a definição e prestação dos serviços públicos, sendo que a ênfase é colocada na cooperação entre elas, contrariando a competição que havia sido instigada pela Nova Gestão Pública.

A segunda premissa tem origem no governo de Tony Blair, no Reino Unido, pela qual seria necessário o aproveitamento das virtudes do mercado e da hierarquia. Mesmo aproveitando as benfeitorias dos anteriores modelos, a cooperação pública surgiu como alternativa à Administração Pública Tradicional e, também, à Nova Gestão Pública, em virtude da abordagem diferenciada que promove (JING, 2015).

A abordagem assumida se torna tão mais importante quando os atores são acometidos pelas novas dinâmicas sociais. Para Koppenjan e Koliba (2013), a proliferação de valores entre os entes sociais demanda uma capacidade de mediação por parte dos agentes dinamizadores na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, a mediação levará em consideração a complexidade organizacional, a qual não se circunscreve exclusivamente às fronteiras físicas da própria estrutura e desenhos organizacionais. Vai mais além e mercê da influência dos multi-níveis

envolvidos para a tomada de decisão das políticas públicas e das dinâmicas e densidade de informação existentes.

Como referenciado, o conceito de governança poderá assumir múltiplas interpretações e significados, a saber: coordenação, participação, coprodução, ênfase nos efeitos dos serviços prestados aos cidadãos, entre outros (TORFING; TRIANTAFILLOU, 2013). Para Bontenbal e Van Lindert (2008), a cooperação circunscreve-se à tomada de decisão coletiva. Tal decisão coletiva abarca um conjunto de normas, valores e crenças que deverão ser sequenciadas pelos agentes executores na prestação dos serviços. Tais agentes não se confinam única e exclusivamente a organizações públicas e de âmbito local, em vez disso, poderão englobar os entes governativos em todos os seus níveis (federal, estadual e local), as organizações do setor privado e, também, a sociedade civil. Para os autores e embora o fator de descentralização seja notório, vários agentes contribuem para a definição das políticas públicas e, em concomitância, para a sua implementação.

Essas ações poderão assumir um caráter formal ou informal, por meio das quais objetivos comuns são idealizados e demandam a partilha de recursos para o seu alcance (CONTEH, 2013). O(s) objetivo(s) comuns visa(m) à criação de valor para o usufruto de serviços públicos, que, impreterivelmente, resultarão em benefícios aos seus usuários. Assume-se que a ação conjunta é crucial e porque só por meio da partilha de custos, riscos e benefícios, é que será possível alcançar uma real e duradoura cooperação. Tal como nos seus primórdios, as organizações são entidades sociais pelas quais as pessoas se unem para mais facilmente atingirem objetivos comuns. Pela complexidade atual, a cooperação passa pela união de esforços de várias entidades sociais e para que os objetivos comuns a essas organizações públicas possam ser convenientemente executados.

O termo Nova Governança Pública foi cunhado por Osborne (2006) e mostrou-se como uma primeira tentativa de contextualizar um novo modelo e arranjo institucional e organizacional para a provisão e prestação de serviços públicos. Para Lindsay, Osborne e Bond (2014), são vários os elementos que se incluem nesse modelo, a saber:

1. A fragmentação de necessidades na sociedade pós-moderna

Segundo Osborne (2017), é imperioso que os serviços públicos sejam prestados de modo a acrescentar valor público. Contudo, o que se poderá assumir como valoroso para o público depende grandemente da natureza e das dimensões que se lhe associam. Pela existência de múltiplos atores para a prestação de serviços públicos, é demandado um entendimento sob o seu real significado para os vários agentes envolvidos. Parte-se, também, do pressuposto de que é necessária a existência de um equilíbrio entre valores individuais e públicos, os quais serão balanceados com a participação ativa dos entes públicos.

São estes, os entes públicos, quem deverão servir de mediadores para instigar a participação e a negociação de tais valores. Visa-se, portanto, ao cumprimento das necessidades coletivas individualmente sentidas. Individualmente sentidas, porquanto o seu usufruto beneficia os usuários dos serviços. Se tais usuários atestarem da utilidade do serviço, o todo societal sairá beneficiado. Por exemplo, um programa de habitação irá beneficiar quer os inquilinos das moradias, assim como toda a sociedade. Nisso, as condições de habitação tendem a melhorar a qualidade de vida daquelas populações, nomeadamente no que concerne às condições higiênico-sanitárias. Condições essas que criam um ambiente propício para o rendimento escolar das crianças residentes naquele conjunto habitacional. Maior rendimento escolar permitirá, no futuro, reunir as capacidades técnicas necessárias para o desenvolvimento de uma profissão. Pela execução da profissão, valor acrescido à sociedade será adicionado. Ao final, o valor público aqui concilia os interesses individuais e coletivos.

2. A evolução plural e pluralista das abordagens à prestação de serviços públicos

A evolução no plano da pluralidade circunscreve-se ao envolvimento de múltiplas organizações na prestação do serviço público, assumindo os seus responsáveis uma relação de interdependência. Esses responsáveis poderão pertencer ao setor público ou mesmo operadores privados e, também, organizações da sociedade civil. Em conjunto, alinham quais os

serviços que deverão ser prestados e os arranjos organizacionais a serem selecionados para uma efetiva prestação de serviços.

Já a evolução pluralista, resulta da multiplicidade de processos existentes para informar o sistema de políticas públicas. Assim, e pela existência de vários atores, os processos desenvolvidos abarcam variadas origens, sendo que em qualquer dos casos tem-se como objetivo aprimorar as relações interorganizacionais para que a governança dos processos possa ser aprimorada com vistas à efetiva prestação de serviços e com o máximo de utilidade para os seus utilizadores (OSBORNE, 2006). Por exemplo, qualquer política pública deverá ser idealizada nos seus vários desdobramentos e participação de atores especializados. Nisso, o combate à obesidade infantil deverá ser promovido pelos órgãos políticos e administrativos do setor da saúde. Para que a política pública seja eficaz no combate à obesidade infantil, é necessário o envolvimento dos agentes escolares e familiares. Os agentes escolares esforçam-se para promover um cardápio adequado à necessidade de calorias e nutrientes para as crianças no ambiente educacional. Contudo, essa ação deverá ser conscientizada às famílias e para que as boas práticas nutricionais possam ser, igualmente, praticadas no ambiente familiar. Por essa descrição, verifica-se a complementariedade e interdependência dos vários atores e medidas a serem adotadas com o objetivo final de promover a saúde das crianças.

3. A conseqüente necessidade de focar os sistemas de prestação de serviços para além da relação interorganizacional

Essa abordagem diferencia-se da perspectiva da decisão centralizada sobre políticas públicas (JING, 2015). Essa centralização é característica, e como já descrito, da Administração Pública Tradicional. Torna-se, igualmente, essa abordagem diferenciada em relação à Nova Gestão Pública. A Nova Gestão Pública promove a descentralização para a tomada de decisão sobre quais as políticas públicas que serão selecionadas. Pela decisão das políticas, abona, preferencialmente, a sua implementação por parte dos operadores privados tidos como mais eficientes.

Em vez disso, procura-se agora a ampla descentralização, quer da tomada de decisão sobre quais os serviços públicos que deverão ser

prestados, assim como a decisão sobre o arranjo a ser utilizado para a sua implementação (PETERS, 2004). Assume-se, portanto, a existência de múltiplos valores e interesses que deverão ser devidamente mediados. Pela intermediação no processo, a tomada de decisão surgirá de modo consensual, embora significativos conflitos possam surgir entre os participantes (JING, 2015).

À parte os possíveis conflitos, a tomada de decisão conjunta legitima a ação pública e porque a democracia, pela qual todos os interessados têm direito à participação, foi assegurada (PETERS, 2004). Por essa razão, envolvem-se na tomada de decisão sobre quais os serviços e de que modo serão implementados, as organizações de serviços públicos, comunidades locais, utilizadores dos serviços, entre outros (LINDSAY; OSBORNE; BOND, 2014). Por exemplo, quando necessário melhorar os serviços de saúde básicos, é crucial o conhecimento das possíveis causas que a poderão debilitar. Descrita por Denhardt (2000), a proliferação de doenças em cidades norte-americanas estava grandemente associada à coleta de resíduos sólidos. Em conversa com o prefeito de uma dessas cidades, foi-lhe comunicado que os residentes da zona norte da cidade se caracterizavam por altos padrões de consumo em consequência do seu maior poder aquisitivo. Assim, quando perante as idas aos supermercados, esses cidadãos dispunham de uma maior capacidade para adquirir bens a preços mais baixos. A aquisição de pó para lavar a roupa é um desses casos, ou seja, uma embalagem de 20 kg era tendencialmente mais econômica do que as outras. Por esse motivo, esses sujeitos adquiriam o produto naquelas embalagens econômicas.

Contrariamente à primeira realidade apresentada, desponta a zona sul da cidade, que se caracteriza por famílias com um menor poder aquisitivo. Quando perante as mesmas circunstâncias, essas famílias não possuíam a mesma capacidade econômica para comprarem as maiores embalagens, e mesmo que o preço por kg fosse menor. Ao final, obtinham embalagens mais baratas, mas com menor quantidade de produto. Apresentando menor quantidade de produto, mais facilmente se esgotavam. Por essa razão, o lixo produzido na zona sul era maior do que

aquele produzido na zona norte. Se se mantiver alternada a coleta de lixo nas duas zonas, é certo que a propensão para a proliferação de doenças na zona sul é tendencialmente maior do que na outra área. Assim e em vez de imediatamente melhorar os cuidados de saúde básicos na zona sul, seria preferível aumentar a frequência de coleta de resíduos sólidos naquela área e a fim de eliminar um foco de propagação de doenças.

4. Uma mudança nas habilidades de gestão necessárias para a prestação de serviços públicos e para que se privilegie a governação e as consequentes necessidades de negociação, entrega de serviços, e efeitos

Se tratando da formação de políticas públicas e da sua implementação, é necessário melhorar todo o conjunto de sistemas em que os atores operam. Não se promove aqui a competição entre e dentro das organizações para aumentar a eficiência com base na rivalidade. Em vez disso, promove-se a inclusão dos vários saberes, perspectivas e recursos, que através de uma base negociada possibilitará o desenho de serviços com efeitos diretos no bem-estar dos seus usuários (TORFING; TRIANTAFILLOU, 2013).

De entre o processo de negociação, primordial responsabilidade caberá às organizações do setor público e aos seus líderes. A responsabilidade se centra na facilitação dentro do processo para a criação de **valor público**. Para além de agente facilitador, as organizações do setor público e seus responsáveis máximos deverão assumir a liderança para a criação de tal valor. Segundo Osborne (2017), essa disposição se afasta consideravelmente da abordagem dos operadores privados. Para estes últimos, os operadores privados entendem o usuário do serviço enquanto unidade de análise. Nesse pressuposto, a ação privada se direciona para a criação de um valor individual e porque os usuários daqueles serviços informam sobre as mudanças a serem realizadas para acrescentar usufruto à sua própria utilidade.

Nesse particular, as organizações do setor público deverão conciliar os interesses individuais e, também, os interesses coletivos e para que o *valor público* possa ser alcançado. Ao final, responsabilidade acrescida é colocada no topo das organizações públicas e porque deverão assegurar a

criação de serviços cujo benefício reverta em favor de todos e não apenas de alguns, como acontece nos serviços privados. O exemplo: o dos serviços de mediação comunitária que foram promovidos pela secretaria de justiça no Ceará em negociação com os tribunais cíveis, procuradorias, defensores públicos e privados, e com as próprias comunidades. Segundo Correia (2017), a mediação comunitária apresenta como grandes vantagens o acesso aos serviços por parte dos seus usuários. Para além do acesso ao serviço, a eficácia mostra-se tendencialmente maior e porque, em média, a resolução dos casos é maior. De somar que existem vantagens outras, tais como a liberação dos processos mais complexos para os tribunais cíveis. Ao final, a negociação entre os atores do subsistema de justiça no Estado do Ceará possibilitou a resolução de conflitos privados com eficácia.

5. Aumento do foco nos utilizadores dos serviços enquanto co-produtores

Pela existência da hierarquia, verificou-se que os utilizadores dos serviços assumiam um papel passivo na definição do desenho do serviço e na sua avaliação. Tal disposição foi alterada pela introdução das Cartas do Cidadão, promovidas na última variante da Nova Gestão Pública no Reino Unido. Pese esse avanço, esta última medida munia os utilizadores na avaliação dos serviços públicos em momento de usufruto – *ex-ante*.

Pela Nova Governança Pública existe uma mudança radical no modo de inclusão dos usuários na e para a prestação de serviços públicos. Assim, aqueles passam a assumir uma posição ativa no desenho e prestação de serviços públicos, exercendo os seus direitos para além das já consumadas obrigações (TORFING; TRIANTAFILLOU, 2013). Nessa perspectiva, as organizações do setor público poderão aproveitar os recursos detidos pelos cidadãos na melhoria dos serviços que prestam. Segundo Bovaird (2007), é imperioso que os vários níveis de governo possam incluir o cidadão na prestação de serviços. Desde o controle do tráfego junto das escolas por parte dos idosos; desde a consciencialização dos jovens nas escolas sobre o nefasto uso de estupefacientes por parte de associações que promovem a reabilitação de toxicodependentes, entre muitos outros exemplos. Embora seja desejável o envolvimento

ativo do cidadão, existem dificuldades quanto à igualdade na participação de todos na definição do desenho e prestação de serviços.

6. A necessidade de se alterar o paradigma da lógica do negócio baseado no produto, para a lógica de negócio de serviço

Desde o seu início, o da cooperação pública, que Osborne (2006, 2010) se tem confrontado com a necessidade de mudança da abordagem aos estudos das organizações públicas. Embora se tenha originado nos estudos da Ciência Política, as Ciências da Administração têm-se apoiado desde o seu início nas Teorias Clássicas da Administração (HAMPTON, 1986). Nessa lógica, a transformação de insumos em produtos tem sido privilegiada através da estrutura. Adverte Osborne (2006, 2010) que tal abordagem não é necessariamente a melhor e tendo em consideração que as organizações públicas não produzem bens, antes prestam serviços. Se prestam serviços, a abordagem a ser utilizada deveria ser a da Teoria dos Serviços, embora com algumas mudanças na lente de análise a ser adotada. Se para os privados o interesse maior se firma na satisfação do usuário individualmente considerado, é necessário introduzir a lógica coletiva e o valor público quando instados a analisar os serviços públicos.

Tais elementos originam aquilo que se denomina por governança pública, pela qual os políticos e os demais atores interagem para a criação e governabilidade do processo de definição e implementação de políticas públicas (EVANS; SAPEHA, 2015). Enquanto processo, por governança assume-se como um processo relativamente estável em que os vários atores negociam dentro de uma estrutura normativa perfeitamente regulamentada. Nessa estrutura, define-se a ação de cada um desses atores embora os mesmos se mantenham independentes nas suas funções de participação, ou seja, privilegiam sempre interesses coletivos associados aos interesses daqueles que representam (HOVIK; HANSEN, 2015). Esses agentes objetivam a prossecução do interesse público através da idealização e concretização de serviços públicos. Pese esse fato, a questão política se torna central. Essa importância tem origem nos necessários compromissos entre os agentes governamentais e não-governamentais, nomeadamente para a definição do desenho da política

e para a sua gestão aquando da implementação (O'TOOLE JR.; MEIER, 2004).

A governança poderá ser dividida em três níveis: *comunidades; redes ou networks; da organização na relação com o utilizador/participante* (PROVAN; MILWARD, 1999), ver Tabela nº 3 – Sumário de avaliação de relação das redes ou *networks*.

O primeiro nível, o da *comunidade*, enfatiza a participação dos vários atores para a definição do desenho das políticas públicas. Embora exista uma predileção política para a opção das áreas e setores que terão, necessariamente, de ser acautelados, é necessário que se discuta o seu desenho e as prioridades do programa a serem acertadas. Nessa perspectiva, encontramos-nos perante a co-construção de políticas públicas.

A co-construção evidencia, portanto, a governança ao nível da definição do desenho das políticas públicas, abarcando ainda a discussão sobre o processo de implementação (OSBORNE, 2010). Exemplo: quando existe um programa de combate à irradicação da pobreza, é necessário definir a população-alvo; os recursos a serem utilizados para combater a pobreza; os meios pelos quais se irá implementar o programa – se através dos governos locais, associações não-governamentais ou outros; e, também, os indicadores a serem empregues para atestar do grau de realização da medida e, muito em especial, os efeitos práticos e reais no dia a dia dos beneficiários.

Lembrando do combate à fome no Brasil, em que eram distribuídas senhas (*vouchers*) à população beneficiária e para que pudessem ir ao mercantil coletar os bens de primeira necessidade. Constatou-se, mais tarde, que tais senhas eram trocadas por outros bens/espécie e daí que fosse necessário mudar o desenho daquele programa.

A participação em rede no âmbito da comunidade tem como principal objetivo a legitimação da tomada de decisão. Segundo Peters (2004), a co-construção de políticas assenta na partilha de poderes para a tomada de decisão. Por essa razão, a inclusão dos atores não-governamentais nessas decisões promove a representatividade dos vários segmentos da sociedade, nomeadamente quando se tem de decidir sobre quais as políticas que

serão adotadas e, concomitantemente, quem delas irá beneficiar. Se essa representação é efetiva, também a democratização existirá, o que legitima as ações públicas tanto em nível político quanto administrativo.

Adicionalmente e pela existência de um compromisso entre as partes, a adesão aos serviços por parte dos seus usuários fica substancialmente facilitada. A decisão emanada e negociada dentro da estrutura normativa faz com que o desenho possa ser, igualmente, idealizado por quem dos serviços irá beneficiar. Esse desenho, que havia sido negociado, irá promover uma mais efetiva implementação do serviço e, concomitantemente, apresentará uma menor resistência por parte dos usuários. Como benfeitoria, o custo para a comunidade diminui ao mesmo tempo que se potencia a construção social. Para mais, a percepção pública tenderá a avaliar positivamente os esforços realizados para que o problema identificado seja solucionado (PROVAN; MILWARD, 1999).

Nessa ótica, os atores não-governamentais, e muito em especial os cidadãos, assumem uma ação mais participativa (TORFING; TRIANTAFILLOU, 2013) na elaboração e implementação das políticas públicas. Em consequência, é crível que essa participação tenda a melhorar a compreensão dos fenômenos sociais e, conseqüentemente, a desenvolver detalhadamente as ações públicas a serem executadas para satisfazer as necessidades coletivas individualmente sentidas. Tal contribuição, por parte dos atores não-governamentais, é decisiva, uma vez que promove a valor público dentro de um ambiente complexo (KOPPENJAN; KOLIBA, 2013).

Nisso, a Nova Governança Pública poderá ser caracterizada pela existência de múltiplos valores e pela partilha na tomada de decisão (JING, 2015). Para o efeito, são consideradas as regras formais e também informais; os processos existentes para a consulta e tomada de decisão; e as estruturas organizacionais que deverão ser adotadas para prover os necessários serviços públicos. Como já revelado, os atores não-governamentais são chamados a exercer o seu poder de tomada de decisão em relação aos serviços que poderão resultar numa melhoria do seu bem-estar. Tal chamamento acarreta, para além do envolvimento, a responsabilização destes atores (BOVAIRD; LÖFFLER, 2001).

Curiosamente, um dos mais citados exemplos de co-construção deu-se na cidade de Porto Alegre, aqui no Brasil. Decorria o ano de 1989, quando a prefeitura daquela cidade decidiu-se pela participação direta da população na definição dos serviços que deveriam ser prestados por aquele município. Desse modo, três etapas deverão ser subsequenciadas: 1) reuniões preparatórias, que se realizam aquando da prestação de contas sobre o exercício do ano findo e pela apresentação da proposta de novo Plano de Investimentos e Serviços; 2) avaliação financeira e técnica da proposta de viabilidade do Plano de Investimentos e Serviços, sendo ela realizada pelas secretarias e autarquias; 3) a proposta é levada a plenário no qual a população, através dos seus representantes, decide sobre as prioridades a serem implementadas para o exercício proposto. Por meio desse dispositivo, é a população quem decide pelos serviços a serem implementados, o que caracteriza a existência da co-construção.

Tabela nº 3 – Sumário de avaliação de relação das redes ou networks

Níveis de análise	Stakeholders chave	Critérios de efetividade
Comunidade	Principais e Clientes	
	Grupo de defesa de clientes Financiadores Políticos Reguladores Público em geral	Custos para a comunidade Construção do capital social Percepção pública de que o problema está a ser resolvido Mudanças no incidente do problema Indicadores agregados do bem-estar do cliente
Redes ou Networks	Principais e agentes	
	Financiadores primários Organização administrativa da rede Membros das organizações	Crescimento dos membros da rede Amplitude dos serviços prestados Ausência de duplicação do serviço Força da relação (<i>multiplexidade</i>) Criação e manutenção da organização administrativa da rede Integração/coordenação de serviços Custos da manutenção da rede Compromisso dos membros com os objetivos da rede

Níveis de análise	Stakeholders chave	Crítérios de efetividade
Organização/ participante	Agentes e clientes	
	Membro da direção e gestão Colaboradores da agência Clientes individuais	Sobrevivência da agência Legitimidade reforçada Aquisição de recursos Custos dos serviços Acesso aos serviços Efeitos para o cliente Mínimo de conflito para agências multi programas e para múltiplas redes

Fonte: PROVAN, Keith G.; MILWARD, H. Brinton. Do Networks really work? A Framework for evaluating Public-sector Organizational Networks. In: Academy of Management Proceedings. Academy of Management, 1999, p. 416.

Noutro nível de participação, desponta a organização na sua relação com o usuário participante. Esse nível é diametralmente diferenciado do anterior pelo seguinte. A co-construção idealiza-se pela conceptualização e desenho da política pública. Estamos, como notam Evan e Sapeha (2015), num estágio primário da tomada de decisão. Estágio esse que caracteriza a abordagem da Nova Governança Pública. Ainda segundo os autores, a coprodução associa-se ao legado da Nova Gestão Pública, pela qual se privilegia a participação de atores não governamentais na prestação ou implementação de serviços públicos. Embora similares, os conceitos são distintos e uma vez que focalizam diferentes momentos e ações a serem realizadas pelos atores não-governamentais.

Enquanto conceito, poder-se-á assumir “por coprodução, (...) como o processo através do qual os insumos utilizados para produzir um bem ou um serviço resultam do contributo de indivíduos que não estão ‘na’ mesma organização” (OSTRÖM, 1996, p. 1073). Assim, todas as ações em que os cidadãos auxiliam, numa base voluntária, as agências públicas de modo a melhorar os serviços públicos prestados (EIJK; STEEN, 2014) se inserem dentro do conceito. As ações cidadãs verificam-se pelo tempo, esforço e informação despendidos pelos sujeitos para a prestação do serviço público (ALFORD, 2009).

Surgido pela primeira vez pelos trabalhos de Oström e colaboradores, decorria a década de 1970, foi empregue para descrever a relação dos servidores públicos (quem prestava os serviços) com os usuários dos serviços (SILVESTRE; CATARINO, ARAÚJO, 2016). Os usuários contribuía assim com os seus conhecimentos para uma melhoria dos serviços que consumiam. O exemplo é-nos trazido por Oström (1996), em que mais uma vez a realidade nacional se destaca. A autora descreveu a ação dos moradores de alguns bairros na cidade de Recife. O município havia decidido ampliar a rede de saneamento da cidade. Para o efeito, montou a infraestrutura necessária para a distribuição de água e coleta de águas residuais nas várias localidades.

A coprodução surgiu quando os moradores desses bairros assumiram a tarefa de executar a ligação das suas próprias habitações a esses ramais. Assim, os esforços individuais serviram para o cumprimento na prestação de serviços públicos. De notar que existia, naquele momento, um empecilho financeiro por parte do município em que não lhe seria possível arcar com os custos totais da ação desenvolvida.

Para além deste, existem inúmeros exemplos de auxílio por parte da população em favor da prestação de serviços públicos, tal como o preenchimento do imposto de renda por parte dos cidadãos (HOWLETT; KEKEZ; POOCHAROEN, 2017).

Pelo que foi possível descrever, a co-produção mostra-se uma potencial ferramenta para aumentar a eficiência e eficácia dos serviços. Mas tal como a co-construção, é necessária a existência da vontade de liderança política para que a participação de atores não-governamentais possa ser efetivada. Tal vontade política dever-se-á estender às necessárias ações para uma mobilização permanente e crescente interesse da sociedade civil (SARKER, 2009).

O terceiro nível de participação, em rede ou *networks*, visa à seleção do arranjo organizacional a ser adotado para a prestação de serviços públicos dentro da cooperação pública. Por ser central a este manual, detalharemos esse nível em seguida.

3.3 As redes ou *networks* para a prestação de serviços públicos

A governança de redes ou *networks* “está no coração” da Nova Governança Pública (RHODES, 2016, p. 640). O enfoque colocado na governança dessas tem origem nos resultados constatados e críticas formuladas à hierarquia e mercados para a prestação de serviços públicos. Nisso e enquanto conceito, assume-se por rede ou *networks* como “o padrão de duas ou mais unidades, nas quais nem todas as componentes estão inseridas numa mesma hierarquia” (O’TOOLE JR.; MEIER, 2004, p. 470).

Parte-se do princípio que a prestação de serviços pode ser realizada por organizações distintas e sem que, necessariamente, incorra-se na fusão dessas estruturas. Tratando-se de uma cooperação entre duas organizações, estamos perante um relacionamento ‘diádico’. Se adicionadas mais unidades, despontam as redes como o conjunto de atores sociais que através da criação de sinergias almejam a promoção de serviços a custos mais baixos e apresentando maiores benefícios (FEIOCK, 2007).

Enquanto forma, a cooperação poderá ser realizada por consórcios, alianças, gestão conjunta, entre muitas outras (FERRO; SORRENTINO, 2010). Tais arranjos poderão incluir a propriedade e gestão conjuntas para a prestação de um ou mais serviços públicos locais (BEL; HEBDON; WARNER, 2018). Segundo os autores, assegurada a provisão, podem essas corporações contratar a um dos cooperadores ou mesmo a organizações externas a prestação desses serviços.

A ascendência das redes ou *networks* tornou-se notória com o trabalho de Castells (2010). O autor descreve um influxo nas relações da sociedade, sendo este marcado pela interdependência entre unidades e para que os objetivos a que se propõe possam ser atingidos. Interdependência essa que deverá, igualmente, pautar as relações entre organizações do setor público e para que os seus serviços possam ser eficientes e eficazes aquando da sua prestação. A mais valia das redes ou *networks* remete para a promoção de sinergias e, concomitantemente, para os advindos ganhos para os seus integrantes.

Tais sinergias poderão resultar da partilha de recursos financeiros e não financeiros. De entre os não financeiros, destacam-se o maior conhecimento sobre o setor e, também, dos modos de operacionalizar eficientemente os serviços. Se a partilha de conhecimentos especializados possibilita um menor custo para as unidades, ao mesmo tempo que se atingem os objetivos propostos, os crescentes dividendos serão partilhados entre as unidades. Ao final, uma melhor coordenação dos esforços conjuntos redundará, invariavelmente, em proveitos para os próprios utilizadores dos serviços, os quais irão usufruir de um serviço que, uma vez consumido, eleva a utilidade para o seu bem-estar, mesmo que pagando menos por tal adição.

Tendo sido amplamente divulgada e promovida para as organizações do setor privado, a governança em rede ou *networks* desponta no Reino Unido por meio da proposta de Blair, intitulada de *Modernizando o Governo (Modernizing Government)*, quando decorria o ano de 1999 (POLLITT, 2003). Diferentemente da participação da comunidade em rede, por meio da qual o governo assume a liderança na participação e negociação entre os atores sociais para a co-construção de políticas públicas, a governança em rede ou *networks* promove a governança interorganizacional (BOVAIRD, 2014). Através da cooperação entre organizações do setor público, promovem-se os serviços públicos necessários para que se resolvam os problemas sociais existentes (EDELNBOS; TEISMAN, 2011).

Na sua lógica, existem dois tipos de arranjo possíveis para as redes ou *networks*. O primeiro desses arranjos, e aquele que comumente tem sido mais utilizado, denomina-se por cooperação intermunicipal. O segundo arranjo, assume a denominação de parcerias-públicas públicas (SILVESTRE; MARQUES; GOMES, 2018). Numa comparação entre ambos os arranjos se constatam algumas diferenças, sendo que em ambas as situações o objetivo passa pelo desenvolvimento dos serviços necessários às populações, ver Tabela nº 4 – Principais características da cooperação intermunicipal e parcerias-públicas públicas

Tabela n.º 4 – Principais características da cooperação intermunicipal e parcerias-públicas públicas

Rede ou <i>network</i>	Cooperação intermunicipal	Parcerias-Públicas públicas
Unidades	Governos locais	Governos locais com os governos estadual e/ou federal; entre os governos estadual e federal
Objetivos	Ultrapassar as dificuldades de financiamento público; e reduzir custos	Redução de custos para o governo local; serviços integrados para os governos local, estadual e federal
Serviços	Serviços comuns às unidades	Serviços complementares
Acordo	Cooperação	Coordenação
Hierarquia	Singular (fusão de estruturas) ou múltiplas	Múltiplas
Financiamento	Governos locais	Governos locais com os governos estadual e/ou federal; entre os governos estadual e federal
Controle	Governos locais	Local, estadual e/ou federal

Fonte: SILVESTRE, Hugo Consciência; MARQUES, Rui Cunha; Dollery, Brian; CORREIA, Aldenísio Moraes. *Is Cooperation Cost Reducing? An Analysis of Public-Public Partnerships and Intermunicipal Cooperation in Brazilian Local Government. Local Government Studies*, p. 1-46 (no prelo).

3.3.1 A Cooperação intermunicipal

A cooperação intermunicipal surge como um arranjo possível de ser empregue para ultrapassar as dificuldades de financiamento que usualmente acometem os governos locais. Enquanto conceito, a cooperação intermunicipal dá-se através do **acordo formal entre dois ou mais órgãos públicos locais que, em comum, visam executar as tarefas de um modo eficiente, em elevar a qualidade dos serviços e a promover o desenvolvimento regional** (SILVESTRE; MARQUES; GOMES, 2017, p. 6).

Segundo Rhodes (2016), a cooperação pública traduz-se numa mudança crucial, pela qual as organizações do setor público deixam de executar (*hands-on*), passando a direcionar a execução dos serviços públicos (*hands-off*). Essa mudança implica, obrigatoriamente, a utilização

de redes de organizações pelas quais objetivos comuns são perfilhados. Esses objetivos são realizáveis através da negociação contínua e criação de sinergias de recursos entre as organizações participantes. Tais objetivos passam, comumente, por (BEL; WARNER, 2015; FEIOCK, 2007; SPICER, 2015):

- *Reduzir a duplicação* – uma vez que existem estruturas que são parte integrante de cada um dos operadores, é necessário e exigível que se possa prestar o serviço através da eliminação de tarefas comuns, as quais poderão ser concentradas em um único espaço. Assim, a prestação de um serviço poderá ser idealizada com o esforço conjunto de cada um dos operadores. Nisso, em vez de realizarem os investimentos em cada uma das estruturas, existe uma sinergia para que uma só estrutura possa ser idealizada a fim de demandar um menor conjunto de insumos e cuja função irá servir a todos os cooperadores;
- *Elevar a visibilidade internacional* – remete para a credibilidade e boa utilização dos dinheiros públicos. Não nos remete tão-somente para os efeitos dos serviços prestados aos utilizadores, porquanto incide grandemente no equilíbrio das finanças dos governos locais. Pela constatação desse equilíbrio, os cooperadores apresentarão um maior grau de confiança, quer nacional, quer internacionalmente. Confiança tal que induz aos investidores a elevarem as suas ações comerciais naquelas áreas. Conhecedores de antemão que o governo local apresenta um equilíbrio entre despesas e receitas, os impostos cobrados aos investimentos realizados por parte dos privados tenderão a não se elevar, em teoria, o que representa uma segurança e motivação adicional para as organizações do setor privado que querem investir;
- *Suprimento da falta de serviços* – através da cooperação pública é possível elevar o número de serviços ofertados, mas sem que se elevem as despesas públicas. Nesse particular, serviços que demandam investimentos adicionais poderão ser

realizados e sem que se tenha que aumentar a despesa por parte dos governos locais;

- *Acesso às transferências por parte dos governos federais e estaduais* – e uma vez se tratando de uma cooperação entre governos locais, a área abrangida poderá ser, tendencialmente, maior, o que eleva a propensão de garantir os investimentos por parte de outras esferas de governo. Para mais, a sinergia de esforços resultará numa maior capacidade técnica e uma vez que os conhecimentos são compartilhados entre cooperantes. Maior capacidade técnica eleva a argumentação para que tais transferências financeiras possam ser, mais facilmente, captadas. Finalmente, a força política dos cooperantes tenderá a ser substancialmente maior numa comparação com a ação individualizada, o que abona as transferências;
- *Melhoria da qualidade dos serviços* – uma vez reduzidos os custos operacionais por meio da eliminação dos desperdícios, é marcadamente possível que a ação conjunta possa elevar a qualidade dos serviços prestados. A qualidade poderá elevar-se pela alocação dos recursos poupados. Para mais, não se trata tão-somente de prestar os serviços, vai mais além, uma vez que se almeja o aumento da sua qualidade, a qual trará maior utilidade aos seus usuários;
- *Promoção da coordenação de serviços em regiões fragmentadas* – constatando-se que a coordenação de esforços, incluindo-se os orçamentos e recursos humanos dos governos locais cooperantes, servirá para o alavancar das condições econômicas e sociais das regiões onde se inserem. Trata-se de um novo dinamismo regional, só possível com a participação dos vários governos.

Embora a cooperação pública perfilhe de objetivos comuns, a comunidade acadêmica diferencia-se pela abordagem que faz no estudo da cooperação pública. Constata-se, pois, que a literatura nos Estados

Unidos se centraliza prioritariamente no conhecimento das razões para que os governos locais se envolvam nas relações de cooperação pública. Nomeadamente, interessa a esses acadêmicos as motivações políticas para a cooperação e quais as limitações daí resultantes. Já a comunidade acadêmica europeia focaliza os resultados da cooperação pública ao nível dos custos associados e, também, pelos efeitos para os usuários (BEL; WARNER, 2015). Embora com interesses de pesquisa diferenciados, o alinhamento teórico tem sido efetivado pela segunda geração da Escolha Racional e que passamos agora a analisar.

3.3.1.1 Da competição para a cooperação: a experiência norte-americana

De entre outras preponderâncias, tem despontado a segunda geração da Escolha Racional como base de suporte para a cooperação pública ao nível local. Essa segunda geração baseou-se no trabalho de Tiebout e da Teoria da Despesa Pública (FEIOCK, 2007). Apoiando-se em uma abordagem que se baseia na política fiscal e de gastos públicos, Tiebout (1956, 1961) parte da premissa de que os governos locais se encontram em competição. Essa competição tende a beneficiar a fixação das famílias, sendo que as políticas vão sendo adotadas consoante os objetivos políticos que visam atrair esses agregados familiares. Na verdade, e segundo o autor, as políticas públicas adotadas se mostram determinantes porque não existe um mecanismo que possa verificar quais são as verdadeiras e reais preferências do consumidor-eleitor na escolha da área de residência. Algo que se mostra marcadamente notório é que o consumidor-eleitor tenderá a escolher um local de residência onde possa usufruir do maior número de serviços públicos sem que tenha de pagar demasiados impostos para esse usufruto. Por outro lado, e mercê da proximidade, os governos locais se mostram maiores conhecedores das preferências e necessidades dos consumidores-eleitores, numa comparação com os outros níveis de governo (FITIPALDI; COSTA; ARAÚJO, 2014).

Tiebout (1956, p. 418) avança com o exemplo sobre a decisão de uma família migrar do centro da cidade para os subúrbios e questiona sobre “que variáveis vão influenciar a escolha do consumidor-eleitor

pelo local de residência?” Avança que tal opção depende sempre das condições familiares, nomeadamente pela composição do seu agregado. Se esse agregado incluir crianças/jovens em idade escolar, é expectável que a família opte por um município onde a oferta educacional seja maior. Não são, portanto, as políticas de oferta de educação que devem ser consideradas exclusivamente, porque outras políticas poderão influenciar essa escolha, como, por exemplo, a existência de policiamento, estradas, parques de recreação para os mais jovens, facilidade de estacionamento, entre outros.

Algumas considerações deverão ser levadas em conta quando estamos perante a ação dos governos locais – a unidade de análise eleita por Tiebout (1956). Justifica essa opção pelo simples facto de que grande parte da provisão de serviços públicos é realizada pelos últimos. De entre essas premissas temos que: os consumidores-eleitores escolhem as áreas de residência cuja oferta de bens e serviços públicos se encontram de acordo com o seu consumo de padrão ideal. Em outro trabalho, Tiebout (1961) refere que não se deverá assumir que os habitantes são algo como dado e concreto na escolha das suas residências. Esses consumidores-eleitores deverão, em vez disso, ser satisfeitos com a provisão de serviços públicos que vão ao encontro de suas preferências e necessidades.

A segunda característica do modelo nos remete para a posição do grau de conhecimento dos consumidores-eleitores, isto é, esses indivíduos têm conhecimento e acesso à informação sobre o retorno que irão usufruir em determinada localidade. Isso resulta dos conhecidos padrões de investimento efetuados pelos governos locais (TIEBOUT, 1956). O autor crê, contudo, que talvez não se conheça integralmente todas as ações do governo local, tanto ao nível de investimento em serviços públicos como no retorno que daí advirá. Tiebout (1961) refere ainda que o conhecimento dos sujeitos em relação aos serviços providenciados e impostos taxados irá redundar numa homogeneidade social e econômica das localidades. Isso acontece uma vez que aliados os gostos dos utilizadores às exigências fiscais e de consumo, os sujeitos tendem a optar por residir nas mesmas comunidades.

A terceira assunção se baseia na competição entre os governos locais, porque existe uma grande oferta de localidades onde o consumidor-eleitor pode optar por fixar a sua residência (TIEBOUT, 1956). Esse fato é importante, porquanto os serviços disponibilizados pelos governos locais determinam a captação de recursos do próprio município. Assim, a provisão de determinados serviços públicos tende a captar os indivíduos que privilegiam esses mesmos serviços. Em troca, os residentes irão suportar esses investimentos por meio do pagamento de impostos, que são uma das principais receitas dos governos locais (FERREIRA; VARSANO; AFONSO, 2005).

Por fim, e ainda nos pressupostos da Teoria da Despesa Pública, defende-se que a provisão de serviços públicos não gera tantas economias como as não-economias entre comunidades vizinhas, algo com o qual não concorda Tiebout (1956). Essa discordância decorre do fato de que os governos locais estão em competição para recrutar o número ótimo de moradores consoante as características sociais destes. Nesse particular, a oferta de um município pode ter implicações nos outros, porque a fixação da população em determinada área poderá fazer com que o comércio, financiamento de serviços públicos e infraestruturas não se desenvolvam nas outras comunidades por falta de financiamento. O número de residentes assume-se, deste modo, como variável dependente.

A consequência dessa opção vai fazer com que surjam as ‘colônias de impostos’ (TIEBOUT, 1961), ou seja, os agregados familiares com maiores rendimentos tendem a fixar-se nas mesmas comunidades cujas características são idênticas. Essa opção faz com que os agregados familiares com menor poder de compra não consigam alcançar os bens e serviços que servem as outras áreas. Segundo o autor, isso acontece porque as comunidades com maior poder de compra elevam o preço tanto da aquisição das habitações como elevam o preço do seu aluguel. A somar a isso, poder-se-ão colocar restrições legais adjacentes tais como impedimentos de construção de habitação etc.

Pelo que foi possível atestar, os municípios encontram-se em competição para a fixação dos consumidores-eleitores. À parte a

competição, é fato de que os governos locais cooperam com o objetivo do desenvolvimento, seja econômico, seja social. Nessa perspectiva, e como relatado, desponta a cooperação pública como possível arranjo para o desenvolvimento dos serviços públicos. As explicações para a existência de tal cooperação têm vindo, majoritariamente, a serem desenvolvidas por acadêmicos norte-americanos, em especial por Feiock, por meio da Ação Coletiva Institucional, que foi introduzida como uma segunda geração da Abordagem da Escolha Racional (SPICER, 2015). A Ação Coletiva Institucional suporta-se em cinco variáveis básicas para que a cooperação ao nível do governo local seja factível (Feiock, 2007), a saber:

- *Capital social* – este se firma no grau e conjunto de cooperação que se tem vindo a estabelecer entre as organizações públicas. Nesse preciso, quanto maior essa interação, maior a facilidade para cooperar, o que envolve o alinhamento político e administrativo. O primeiro, o político, é parte integral e inicial para que a cooperação possa existir. Sem a convergência política dos interesses não será possível encetar qualquer sinergia de esforços entre municípios. Uma vez definida a cooperação política, passar-se-á para a cooperação técnica de âmbito administrativo, ou seja, é o momento de criar as sinergias administrativas de fato para que ganhos mútuos possam ser alcançados na prestação de serviços;
- *Composição do grupo* – a composição do grupo idealiza-se no número de cooperadores que poderão existir no arranjo e para que se potencie os ganhos ao mesmo tempo em que se diminuam os custos. Tais perdas têm origem nos custos de transação, ou seja, nos custos de negociação e monitoramento dos acordos firmados. Nesse quesito, pequenos grupos são tendencialmente mais fáceis de serem monitorados e por conta da relação face-a-face que caracteriza a relação entre os seus membros. A distribuição dos custos é, contudo, e para os pequenos grupos, maior se comparados com os

grandes grupos. Apesar de maiores custos, também os benefícios tenderão a ser mais elevados. Ao invés, grupos maiores tendem a elevar os custos de contratualização e monitoramento, potenciando mesmo assim o *free-riding* entre os seus membros. Pela existência deste último, os custos não serão equitativamente distribuídos entre cooperadores, ao mesmo tempo que beneficiam, grandemente, aqueles que apresentem comportamento desviantes à cooperação (ver OLSON, 1998). Por essas razões, é preferível que o arranjo apresente um menor número de organizações. Não existe, porém, um acordo na literatura sobre o tamanho da cooperação e o número de parceiros envolvidos. Por exemplo, Puey, Ferran e Mussons (2018) asseguram que um maior número de governos locais envolvidos na cooperação leva a uma maior institucionalização, por conta dos maiores esforços envolvidos. Desse modo, eleva-se a efetividade da própria ação conjunta. Deve-se somar nessa decisão a homogeneidade. A homogeneidade aponta para as características sociais das áreas a serem servidas. Assim, áreas com características semelhantes são mais propensas para a cooperação e porque os problemas a serem solucionados são, tendencialmente, similares. Em contraponto, áreas com grandes disparidades sociais dificilmente cooperam e por conta da falta de concordância dos objetivos a serem perseguidos. Para além dos benefícios, somam-se os custos associados, os quais tendem a aumentar consideravelmente em razão dos múltiplos serviços a serem prestados;

- *Densidade demográfica* – a par das características sociais, despontam as demográficas (número de habitantes/Km²) e que poderão impactar sobremaneira os acordos para a promoção dos serviços públicos. Como anteriormente referenciado, as economias de escalas são cruciais para a cooperação intermunicipal. A questão da cooperação surge por conta dos

escassos recursos financeiros existentes ao nível municipal. Preocupação maior se dá quando analisados os governos locais rurais ou que apresentem menor densidade demográfica. Por um lado, implicam avultadas despesas para os municípios, ao que se deve somar a dificuldade de financiamento daqueles. Exemplo: as despesas de distribuição de água para as áreas rurais implicam maiores custos com a infraestrutura, nomeadamente com a canalização. A problemática surge porque tamanho investimento poderá não se traduzir em concomitante retorno financeiro e porque a distância entre habitações é elevada, a qual não gera as economias de escala que sustentem sequer a manutenção das infraestruturas. Por esse motivo, é preferível que a cooperação entre organizações do setor público seja potenciada e para que as externalidades negativas possam ser mais facilmente ultrapassadas;

- *Diferenças de poder* – a composição do grupo aliada à densidade demográfica resulta invariavelmente em diferentes níveis de poder entre os governos locais. Neste particular, os municípios apresentando condições económico-financeiras mais favoráveis, têm uma maior margem de negociação em relação àqueles governos locais sem esse diferencial. Ao final, a diferença de poder poderá resultar em ação de coerção do governo local mais favorecido em detrimento do menos favorecido. Existirá, portanto, uma imposição da vontade do primeiro ao segundo, o que, invariavelmente, não estimula a cooperação;
- *Liderança política* – a qual se liga com a legitimidade, ou seja, com a capacidade do líder do município em encetar negociações com os outros parceiros públicos. Se porventura, o líder apresentar uma maior autonomia de decisão, a cooperação poderá ser facilitada e uma vez que existe a possibilidade de negociação inicial com os outros líderes. Contrariamente, quando perante uma liderança política cuja

capacidade de decisão seja difusa ou dispersa, a cooperação poderá não ser viável em razão dos inúmeros impedimentos jurisdicionais.

Atendendo às variáveis básicas acima descritas, a Ação Coletiva Institucional apresenta como principal foco de pesquisa o entendimento de como os atores locais analisam e entendem os benefícios e os custos da cooperação (FEIOCK, 2007). A celeuma vem com a coordenação e com a escolha dos parceiros para que cooperação possa ser concretizada. Segundo Feiock (2007), a informação exigida para a tomada de decisão poderá não estar totalmente disponível, o que impede potencialmente uma cooperação profícua. Decididamente, a decisão pela cooperação na base da tentativa e erro não é a solução e porque os agentes incorrerão em avultados custos e sem que tenham a certeza dos potenciais ganhos. Ganhos esses que não se restringem aos ganhos financeiros, mas, também, aos efeitos das políticas públicas implementadas para a melhoria das condições de vida dos usuários dos serviços. A incerteza torna-se ainda maior quando tais efeitos dificilmente poderão ser quantificados *a priori*. Adiciona-se que a cooperação é uma solução para os cooperadores quando perante restrições de recursos, muito em particular os recursos financeiros. Cautelas deverão, portanto, ser adotadas e para que a cooperação se mostre um arranjo passível de utilização e capaz de gerar ganhos e que estes superem os custos.

3.3.1.2 Os estudos europeus sobre os custos da cooperação pública

Diferentemente da abordagem anterior, aquela em que a preocupação se centra no entendimento das motivações para a cooperação ao nível dos governos locais, os autores europeus têm vindo a adotar uma outra abordagem. Para os últimos interessará, particularmente, os resultados advindos dessa cooperação (NIAOUNAKIS; BLANK, 2017). Resultados esses medidos em termos econômico-financeiros, os quais se poderão traduzir em redução de custos.

A Europa, na sua constituição geográfica e administrativa, diferencia-se da realidade norte-americana. Esta última apresenta uma dimensão consideravelmente maior quando comparada com os países do Velho Continente. Nesse sentido, os países europeus, no seu âmbito local, apresentam características muito particulares, isto é, grande divisão do território. Por essa razão, a cooperação intermunicipal naquela realidade compreende a cooperação entre os pequenos municípios. Essa atenção tem origem nas constantes restrições orçamentais e, muito em especial, após a crise financeira de 2008. Junta-se a capacidade diminuída de contar com recursos humanos altamente especializados, os quais poderiam desenvolver novas formas de prestação de serviços, caso estivessem disponíveis. Finalmente, a sua dimensão não potencia as economias de escala, razão pelas quais a cooperação intermunicipal desponta como um arranjo possível de ser empregue e de modo a ultrapassar todas essas restrições (FERRO; SORRENTINO, 2010). A cooperação pública local na Europa surge, desse modo, como uma solução para a própria sobrevivência dos governos locais (CASULA, 2016). Por essa razão e, por exemplo, verifica-se um aumento exponencial do número de acordos cooperativos na Holanda, passando de 7 por cento dos gastos públicos em 2005 para 18 por cento dos gastos públicos em 2013 (BEL; GRADUS, 2018).

Na realidade, a cooperação intermunicipal torna-se uma das raras alternativas à participação das organizações do setor privado. Lembrando que estes, os operadores privados, não se mostram interessados no desenvolvimento de serviços quando perante pequenos ou médios municípios e pela impossibilidade de aproveitamento das economias de escala. Junta-se a isso a baixa capacidade de conhecimentos técnicos por parte dos recursos humanos dos pequenos governos locais, o que redundaria numa negociação ruínosa para o interesse público (PÉREZ-LÓPEZ; PRIOR; ZAFRA-GÓMEZ, 2015).

Estudos sobre cooperação intermunicipal são escassos, como se aludiu na introdução deste manual. Para além de serem escassos, adotam abordagens e teorias diferenciadas, o que demonstra a (i)maturidade da agenda de pesquisa nesse campo.

Aller e De Greef (2018), por exemplo, não verificaram qualquer redução dos gastos dos governos locais holandês quando em situação de cooperação. Já Niaounakis e Blank (2017) atestam que a redução dos custos de prestação de serviços públicos é realmente verificada para aqueles governos locais, os holandeses. Segundo os autores, tal resultado tem origem pelo aproveitamento de economias de escala advindos da cooperação. As economias de escala serão ideais quando a população total servida excede os 60.000 habitantes.

Na Espanha, Bel, Fageda e Mur (2014) conferiram redução de custos para os pequenos municípios. Pese o fato de que a cooperação possibilita a redução de custos, a participação dos operadores do setor privado por meio da delegação é preferível e porque tendem a diminuir, ainda mais, tais custos. Naquele mesmo país, Zafra-Gómez e outros (2013) chegaram ao mesmo resultado pela utilização da cooperação e quando analisado o serviço de resíduos sólidos. Seguindo essa tendência, também Pérez-López, Prior e Zafra-Gómez (2015) atestam a eficiência operacional quando os municípios espanhóis se envolvem na cooperação intermunicipal.

Na França, Frère, Leprince e Paty (2014) não identificam qualquer relação entre cooperação intermunicipal e o nível de gastos dos governos locais. Para a região da Morávia do Sul, na República Checa, verifica-se que a redução de custos está dependente do tipo de arranjo utilizado; da participação dos agentes públicos na gestão da cooperação; e na gestão profissional dos serviços (SOUKOPOVÁ; VACEKOVÁ, 2017). Avançam ainda os autores que os custos aumentam quando a dimensão do município supera os 10.000 habitantes, o que contraria outros estudos (ver Niaounakis e Blank, 2017, por exemplo). Numa comparação entre governos locais em cooperação e não-cooperação, os primeiros apresentam custos *per capita* menores.

Como foi possível constatar, os estudos até agora realizados demonstram que a cooperação intermunicipal é uma solução possível para a redução de custos na prestação de serviços públicos. Os resultados não são uníssonos, contudo, boa parte inclina-se para a redução de custos. Como alertado, as economias de escala talvez não sejam o racional

apropriado para a existência da cooperação pública. Para Bel e Warner (2015) fatores contextuais são importantes, embora se deva colocar uma maior ênfase no estudo dos fatores internos da cooperação, tais como a existência dos custos de negociação e monitoramento. Contudo, Feiock, Steinacker e Park (2009) argumentam que os custos de barganha só poderão ser verificados à frente e porque estes só posteriormente aparecem.

Para Allers e De Greef, a cooperação intermunicipal poderá não se mostrar um arranjo credível para a redução de custos e por variadas razões. Uma vez que se trata da cooperação entre duas ou mais unidades, a avaliação de desempenho dos servidores envolvidos poderá não ser realizada convenientemente. Sob a ineficiência da avaliação, os esforços realizados poderão ser esparsos, o que invariavelmente levará à perda da cooperação entre agentes, aquela que era apontada como a sua maior valia inicial. Tal monitoramento poderá ainda ser comprometido, por exemplo, pela inclusão de um nível hierárquico adicional. Segundo os autores, a existência de nível hierárquico adicional eleva os custos de monitoramento, principalmente quando cada município envolvido perde a autonomia e a ação direta sob os agentes. Adicionalmente, se a opção partir pelo enfraquecimento do monitoramento, é assegurado que os custos dos governos locais se manterão enquanto principais financiadores dos serviços. Assim, um maior investimento com o monitoramento do desempenho não permite a redução de custos. Já o menor investimento com o monitoramento, apontará para a mesma sequência e porque não existe um controle de fato para a realização por parte dos cooperadores. A hierarquia poderá, ainda, não ser devidamente controlada pelos atores políticos, o que abortará qualquer tentativa de ganhos por meio da cooperação entre os governos locais (BLAESCHKE; HAUG, 2017).

Em que pesem as contrariedades ora apresentadas, assume-se que esse tipo de cooperação em rede ou *networks* “é a chave da reforma do futuro” (BEL; HEBDON; WARNER, 2018, p. 6-7). Principalmente quando observadas as características dos governos locais rurais, os quais por meio

das redes asseguram uma maior equidade no acesso aos serviços públicos básicos para as suas populações (WARNER; HEFETZ, 2003).

Não só a cooperação pública tem sido realizada através da integração horizontal, como é o caso da cooperação intermunicipal. Também, a integração vertical, por meio das parcerias-públicas públicas tem vindo a ser idealizada para a prestação de serviços Públicos (BEL; WARNER, 2015; Silvestre *et al.*, 2019)

3.3.2 As parcerias-públicas públicas

Com o objetivo de assegurar uma mais eficaz redistribuição das políticas públicas, as parcerias público-privadas têm vindo a ser utilizadas, nomeadamente pelos governos rurais no contexto norte-americano (WARNER; HEFETZ, 2003). Enquanto conceito, essas parcerias envolvem o acordo entre dois ou mais parceiros públicos para implementação de políticas públicas (BOAG; McDONALD, 2010). O diferencial em relação à cooperação intermunicipal é de que as parcerias-públicas públicas contemplam acordos de cooperação entre organizações que não se encontram no mesmo nível hierárquico. Se tomarmos como exemplo o setor de saneamento, temos os acordos firmados entre o governo local responsável pela prestação desses serviços e o governo central ou empresa estatal que o entrega (PINTO; DA CRUZ; MARQUES, 2015). Nesse caso, o acordo é estabelecido entre organizações que se posicionam em diferentes níveis administrativos.

Retomando a Tabela nº 4 – Principais características da cooperação intermunicipal e parcerias-públicas públicas, verifica-se uma complementariedade aquando da cooperação entre níveis administrativos diferenciados. Se os acordos de cooperação entre governos locais visam suprir as carências financeiras para a prestação de serviços públicos, as parcerias-públicas públicas firmam-se na coordenação de ações entre os parceiros públicos envolvidos. No seu âmbito, a coordenação existe para complementar serviços que são correlatos. Exemplo: recentemente tivemos a Copa do Mundo no Brasil, onde parte dos investimentos foram realizados pelo Governo Federal e estadual. Pese a constatação, existiu

uma coordenação de esforços para que os serviços prestados por esses órgãos fossem executados e para que, na complementariedade, servissem aos interesses dos cidadãos. Não basta, portanto, construir um estádio, é necessário que os acessos a esse estádio possam ser realizados. E não só os acessos, o saneamento básico deverá incluir os órgãos dos governos locais e para que ao final o projeto seja bem-sucedido. Por essas razões, a coordenação é foco central nesse tipo de arranjo e para que as políticas públicas possam ser integralmente implementadas.

Tais acordos de cooperação poderão se concretizar pela criação de uma estrutura comum ou pelo conjunto de esforços advindos de várias organizações do setor público sem que necessariamente se criem novas estruturas (CITRONI; LIPPI; PROFETI, 2013). À parte a forma adotada, as economias de escala e economias de escopo representam o objetivo principal nesse arranjo organizacional (DA CRUZ; MARQUES, 2012; SILVESTRE; MARQUES; GOMES, 2018). As economias de escala já serviram de base e motivação para o engajamento na cooperação intermunicipal. Quando perante as parcerias-públicas públicas, crescem as economias de escopo, por meio das quais se potencializam os insumos para a execução de mais de uma tarefa ou entrega de mais de um serviço (CARVALHO; MARQUES, 2014). Ao final, o custo dos insumos tenderá a diminuir os custos organizacionais, uma vez que vários produtos foram gerados (BOVAIRD, 2014). Por exemplo, pela partilha dos serviços administrativos para a prestação de serviços de água e, adicionalmente, para o setor de logística de transportes. Tratam-se de serviços não relacionados, aparentemente, mas que poderão centralizar os processos administrativos num mesmo local dentro de uma só estrutura. Pela partilha, o custo administrativo desses serviços é expectável que diminua. Essa estratégia torna-se, novamente, particularmente interessante para municípios menores e uma vez que são mais propensos a diminuir os seus custos operacionais por meio do seu envolvimento nestas alianças (WARNER, 2011).

Os estudos realizados sobre as parcerias-públicas públicas são, igualmente, escassos. Na exceção e pela utilização da meta-revisão aos serviços de distribuição de águas e coleta e tratamento de águas residuais,

Silvestre, Marques e Gomes (2018), identificam o aumento da eficiência operacional e da diminuição de custos em quatro desses estudos (SABBIONI, 2008; BUCKLE; OLIVIER; STOOP, 2008; LOBINA; HALL, 2008; BRAADBAART; ZHANG; WANG, 2009). Em oposição, dois deles apresentam resultados negativos (SILVESTRE, 2012, 2016), enquanto em outros tantos não se verificam quaisquer (des)vantagens (MOTTA; MOREIRA, 2006; PINTO; DA CRUZ; MARQUES, 2015). Tais resultados demonstram que esses arranjos se mostram promissores para a diminuição dos custos para a prestação de serviços e através dos quais os vários níveis de governo se engajam para a sua prossecução.

Em balanço, verificou-se nesta seção que a abordagem à prestação de serviços públicos em rede ou *networks* é de fato uma alternativa à participação das organizações do setor privado e, igualmente, à Administração Pública Tradicional para a prestação de serviços públicos. Pese os estudos sejam escassos, os resultados entretanto avançados são promissores, embora nem todos apresentem as mesmas conclusões. Verificou-se que tais estudos versam realidades diferenciadas, embora a grande maioria se concentre nos países Ocidentais. Nos Estados Unidos da América, o privilégio tem sido colocado no entendimento das motivações para que seja possível a cooperação pública. Pela utilização da Ação Coletiva Institucional proposta por Feiock (2007), foram identificadas as variáveis que influenciam a cooperação, a saber: *capital social; composição do grupo; densidade demográfica; diferenças de poder; e liderança política*. Embora assumindo uma abordagem diferenciada, mas suportando-se parcialmente na Ação Coletiva Institucional por meio dos custos de transação, os estudos europeus privilegiam o conhecimento dos custos associados à cooperação. Em curiosidade, boa parte desses estudos foram realizados no Brasil, os quais passamos a analisar.

4 A COOPERAÇÃO PÚBLICA CONSORCIADA NO BRASIL

Na última seção deste manual, apresenta-se a experiência consorciada no Brasil. Inicialmente, enquadra-se o movimento da descentralização administrativa para os municípios nacionais. Pela descentralização, fatores vários exigiram a cooperação pública consorciada como tentativa de ultrapassar as necessidades de continuamente assegurar a prestação de serviços públicos. Uma vez identificadas as motivações, passa-se em revista alguns estudos realizados e as discussões havidas para que seja possível melhorar a eficácia desse arranjo no âmbito nacional.

4.1 Enquadramento

A Constituição da República de 1988 introduziu significativas mudanças nas responsabilidades dos municípios nacionais para a prestação de serviços públicos. Essas mudanças deveram-se, grandemente, à descentralização administrativa, pela qual o Governo Federal delegou boa parte das suas responsabilidades para os governos locais e no que tange à prossecução dos serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 1996).

A par da descentralização, também a reforma administrativa foi intentada e com o objetivo de modernizar as estruturas de governo, incluindo-se as estruturas dos governos locais. Soma-se a reforma institucional, a partir da qual foi possibilitado às organizações do setor privado a prestação de serviços que anteriormente eram da exclusiva responsabilidade das organizações do setor público (SOBRAL; PECCI, 2008). Segundo os autores, o objetivo das reformas centrou-se no aumento da competição para a prestação desses serviços e, muito em especial, no âmbito do governo local. Embora pese tenha existido essa tentativa, tais serviços não captaram o interesse do capital privado tendo em consideração a baixa densidade demográfica. Ao final, os governos locais tiveram de continuamente assumir essas responsabilidades.

Assumidas as responsabilidades, tem-se vindo a verificar que os municípios nacionais não detêm a capacidade econômica e financeira para promoverem serviços públicos em continuidade e com qualidade (LIMA; NETO, 2018). As já debilitadas finanças locais enfrentaram novo estresse aquando da recente crise financeira nacional, a qual teve início em 2014. Com essa crise, o Produto Interno Bruto, aquele que mede a riqueza gerada no país, decresceu consideravelmente. Nessa sequência, o financiamento da máquina pública sofreu fortes restrições em razão da diminuição dos impostos coletados, tratando-se estes da sua principal fonte de renda. Por essa razão, o Governo Federal diminuiu as transferências de verbas para todos os segmentos. Em outra medida, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), a qual limita o crescimento dos gastos públicos para um período de 20 anos (PEC 55/2016).

Com o corte de financiamento, pela impossibilidade de aumento dos gastos e apresentando uma limitada capacidade organizacional, a melhoria dos serviços públicos prestados pelos municípios tem vindo a enfrentar crescentes dificuldades (MAZZALAY, 2011). Pela inconsistência do financiamento exigível para a prestação dos serviços sob sua responsabilidade, os vários governos têm vindo a equacionar e a implementar arranjos alternativos para a prestação de serviços públicos. Tal como no Ocidente, a cooperação pública mostra-se um potencial arranjo e tem vindo a ser incrementado por meio da utilização de consórcios.

Para a realidade nacional, os consórcios visam contornar as constantes dificuldades de financiamento com que os governos se veem confrontados. Adiciona-se às dificuldades de financiamento a tentativa de redução dos custos dos serviços (ABRÚCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013). A tão desejada redução de custos poderá ter origem no melhor aproveitamento dos recursos financeiros e, concomitantemente, pelo aumento da capacidade técnica das organizações do setor público. Em especial, essas capacidades servirão grandemente aos pequenos governos locais e porque são estes que apresentam carências várias para cumprirem a sua missão (DE MELLO, 1997).

4.2 A cooperação em rede através dos consórcios

Os consórcios são um tipo particular de cooperação pública. Pelos consórcios, os órgãos públicos associam-se para conjunta e voluntariamente prestarem, exclusivamente, serviços públicos (PUEY; FERRAN; MUSSONS, 2018). No Brasil, três tipologias de consórcios coexistem: de direito privado, de direito público e os consorciais (ABRÚCIO; SANO, 2013) – nesta seção privilegia-se a análise à cooperação consorciada.

A cooperação consorciada foi admitida ao final do século 19, aquando da instauração da República no Brasil, embora se circunscrevesse às constituições estaduais (MACHADO; ANDRADE, 2014). Segundo os autores, foi na década de 1930 que fora discutida a inserção da cooperação pública no ordenamento jurídico nacional. Segundo Cunha (2004), o texto previsto na Carta Magna de 1937 não vislumbrou a sua efetivação. Não havendo sido concretizada, a cooperação pública era determinada pelas diretrizes jurídicas emanadas pelo Governo Federal. Mesmo assim, e no âmbito estadual, a constituição paulista já admitia no seu ordenamento a associação de municípios (MACHADO; ANDRADE, 2014). Lembrando que as associações visam ao fortalecimento da autonomia política dos governos locais. Já os consórcios, apresentam-se com o exclusivo intento de prestarem serviços públicos a baixo custo, mas mantendo-se a qualidade destes (DE MELLO, 1997).

De fato, foi com a Constituição da República de 1934 que a descentralização foi pronunciada e pela qual o grau de autonomia exigido e necessário para os governos locais fosse consumado. Essa, a descentralização, tinha como principal objetivo fazer com que os municípios se tornassem, verdadeiramente, independentes dos governos estaduais (DE MELLO, 1997). Embora sendo admitido, só a partir da década de 1960 é que surgem relatos de experiências exitosas de cooperação pública consorciada. Essas tiveram origem no Estado de São Paulo e abarcavam os setores de promoção social e desenvolvimento (MACHADO; ANDRADE, 2014). Ainda naquele estado, verificou-se a cooperação consorciada para a prestação de serviços de saúde a partir de 1986, com

centro na cidade de Penápolis. Curiosamente, tal expansão suportou-se pela ação da Secretaria de Estado de Saúde. Explica-se a existência dos consórcios em São Paulo pela decisão política de descentralização levada a cabo por Franco Montoro. Mais tarde, a experiência paulista foi adotada em Minas Gerais sob o governo de Eduardo Azeredo, embora fortemente centrada no setor da saúde (ABRÚCIO; SANO; SYDOW, 2010).

É com a Constituição da República de 1988 que a cooperação consorciada avança notoriamente. Essa evolução dá-se pelo aprofundamento da descentralização, a qual delegava aos governos locais a responsabilidade primária para a implementação de políticas públicas por meio da prestação dos serviços públicos. A cooperação consorciada surge acoplada à descentralização, porquanto as maiores responsabilidades dos governos locais não foram sequenciadas com maiores níveis de financiamento. Nesse pressuposto, a cooperação entre municípios possibilita, em teoria, o melhor aproveitamento dos recursos dos cooperantes e de modo a que a sua missão possa prosseguir (MACHADO; ANDRADE, 2014).

Perante as circunstâncias, De Mello (1997) reporta o artigo da revista *Veja* publicado em 9 de abril de 1997. Nessa peça jornalística exemplos vários de cooperação consorciada são identificados. Em Minas Gerais, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul, Bahia e São Paulo, pelos quais 1.020 municípios encontravam-se envolvidos em acordos de cooperação, abarcando as mais diversas áreas, como saúde, tratamento de resíduos sólidos, entre muitos outros. A título de exemplo, os consórcios existentes à época no Estado de São Paulo prestavam serviços vários, beneficiando dez milhões de habitantes. Segundo Fonseca (2013), os consórcios existentes eram informais, pela inexistência de um enquadramento jurídico para a cooperação pública. Nesse sentido, a cooperação consorciada ocorria pela afinidade: 1) *político-partidária*, por meio da qual governos pertencentes ao mesmo partido político cooperavam entre si para a prestação de serviços públicos; 2) *redes políticas, partidárias e pessoais*, em que as ideias político-ideológicas serviam de base para os acordos de cooperação, as quais dependem das redes de associação ideológica e que incluem os

partidos políticos e os seus dirigentes; mas, também, 3) *pela pressão de movimentos sociais e atores vários*, para que os serviços públicos fossem melhorados.

Pela descentralização e pelas dificuldades apresentadas, o número de acordos tem vindo a aumentar consideravelmente desde a década de 1990. Face a esse crescendo, surge a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que disciplinava juridicamente a cooperação consorciada. Pese a tentativa, seria necessária uma lei regulamentadora (LINHARES; MESSEMBERG; FERREIRA, 2017). Assim surgiu a Lei nº 11.107/2005, a Lei dos Consórcios Públicos, para regulamentar esse tipo de arranjo. Após publicação do Decreto presidencial nº 6.017/2007, o ordenamento jurídico nacional passou a contar com a lei disciplinadora da cooperação consorciada (MACHADO; ANDRADE, 2014).

Desde então, os acordos consorciados têm vindo a ser empregues pelos governos locais e, muito em especial, por aqueles que apresentam um menor número de habitantes, ou seja, os de pequeno porte (CUNHA, 2004). Na realidade, existiam 3.571 consórcios em 2017, ver Tabela n.º 5 – consórcios existentes no Brasil por dimensão do governo local. Desses, 97% incluem a cooperação entre governos locais. Se equacionada a dimensão do governo local, cerca de 72% são realizados pelos governos locais até 20.000 habitantes. Já as parcerias-públicas públicas são infinitamente menores, com a intervenção com o(s) estado(s) totalizando 9,3% e com o Governo Federal a atingir 1,7%¹. Embora apresentando uma menor frequência, os governos estaduais têm vindo a aumentar a sua participação na promoção da cooperação consorciada pelos governos locais e até mesmo pela sua participação direta (ABRÚCIO; SANO; SYDOW, 2010).

De entre as áreas onde existe a cooperação consorciada, identificam-se a(o): saúde; educação; assistência e desenvolvimento social; turismo;

¹ Essas porcentagens se explicam pela duplicação na contabilização da participação dos vários governos nos acordos de cooperação. Exemplo: se em determinado consórcio público a maioria da cooperação conta com os governos locais, contabiliza-se enquanto cooperação intermunicipal. Contudo, se o consórcio incluir um governo estadual, também será contabilizado, o que influi nas porcentagens.

cultura; habitação; meio ambiente; transporte; desenvolvimento urbano; saneamento básico; gestão das águas; e manejo de resíduos sólidos.

Os resultados ora apresentados mostram que, dos 5.570 municípios brasileiros, cerca de 70% possuem até 20.000 habitantes (HENRICH; MEZA, 2017). E são esses municípios aqueles que maior propensão têm para se envolverem em acordos de cooperação consorciados. Por comparação, dos atuais consórcios, apenas oito estavam em exercício antes da Constituição de 1988 (LINHARES; MESSEBERG; FERREIRA, 2017).

Tabela nº 5 – consórcios existentes no Brasil por dimensão do governo local

	Intermunicipal	Estado	União	Total
Brasil	3.571	342	64	3.691
Até 5.000	859	44	9	861
5.001 – 10.000	796	57	8	808
10.001 – 20.000	900	90	18	939
20.001 – 50.000	642	84	16	677
50.001 – 100.000	203	27	5	221
100.001 -500.000	151	35	8	165
Mais de 500.000	20	5	-	20

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC)**, último acesso 15 de abril de 2018.

4.3 Estudos realizados e discussão

O crescente interesse político e administrativo pela cooperação consorciada tem vindo a ser acompanhado e desenvolvido pelos pesquisadores nacionais (MACHADO; ANDRADE, 2014). Nesse particular, estudos têm vindo a ser realizados sob duas óticas. Pela adoção da perspectiva norte-americana pela qual interessará o conhecimento das motivações para o engajamento na cooperação pública e pela avaliação ao nível da redução de custos para a prestação de serviços, seguindo a tradição europeia.

Como referido, o principal objetivo desses estudos propõe-se a identificar os entraves ao desenvolvimento da cooperação. Pela adoção

de um estudo de caso múltiplo, Abrúcio e Sano (2013), identificaram impedimentos vários para a prossecução da cooperação consorciada, a saber:

- *Comportamento individualista e autárquico dos municípios*, o que contraria veementemente o espírito da cooperação pública (ver SPICER, 2015). Pela descrição, os governos locais centram-se grandemente na execução dos serviços dentro da sua área geográfica sem que atentem, devida e ponderadamente, às potencialidades de criação de sinergias com outros governos locais. Ademais, a cooperação exige a confiança entre os atores e para que a partilha de custos e benefícios possa ser negociada entre parceiros.
- *Ausência de uma identidade regional, acoplada ao baixo capital social das instituições locais*, o que contradiz os princípios apontados pela Ação Coletiva Institucional (FEIOCK, 2007). Pela adoção de comportamentos individualistas, não se vislumbram as potencialidades da cooperação para o desenvolvimento regional e uma vez que tais acordos tendem a ser pontuais, ou seja, não existe uma tradição de cooperação, logo o capital social é baixo.
- *Brigas político-partidárias, entre prefeitos ou destes com o governador*, entendidas como um dos maiores entraves para a cooperação. A cooperação deve ser promovida para o desenvolvimento regional, mas na **ausência de uma identidade** torna-se complexo o alinhamento entre objetivos vários que se suportam na matriz político-partidária. Nesse propósito, municípios liderados por forças políticas opostas poderão não cooperar.
- *Engessamento do direito administrativo e de sua interpretação por parte dos Tribunais de Contas, que criam obstáculos ao associativismo intermunicipal*, como alavancado, a cooperação consorciada não é um fenômeno

recente no Brasil e assumindo-se que remonta ao início do século passado. Mesmo prevista, a cooperação consorciada foi amplamente utilizada a partir da década de 1990. Pela necessidade de enquadramento jurídico, só em 2005, pela Lei nº 11.107/2005, conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos, foram definidas as normativas legais para a existência e funcionamento desse arranjo. Trata-se, ainda, de uma lei recente e que tem levantado um conjunto de dúvidas na sua interpretação.

- *Falta de indução federativa advinda dos outros níveis de governo, especialmente dos governos estaduais, se verificados os números de consórcios existentes, desponta a cooperação entre municípios embora existam, igualmente, acordos entre diferentes níveis de governo. Mesmo perdurando, tais acordos não são amplamente empregues, e daí que a coordenação das atividades não tenha vindo a ser uma prioridade governativa. Mais crasso, é identificada uma competição entre a cooperação intermunicipal com o governo estadual, o que dificulta, sobremaneira, a cooperação e coordenação dos recursos para a implementação de políticas públicas (ABRÚCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013).*
- *Gestão pública frágil, o que dificulta a obtenção de informação e conhecimento sobre a montagem de consórcios; que tem a sua origem nas dificuldades financeiras e técnicas dos governos locais (DE MELLO, 1997). Tais dificuldades não possibilitam aos órgãos públicos locais a contratação de recursos humanos especializados. Sem poderem usufruir de conhecimentos técnicos especializados, dificilmente o arranjo poderá ser implementado.*
- *Conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas, assumindo-se que a implementação de políticas públicas é da responsabilidade de quem as idealizou. Invariavelmente, as políticas públicas demandam o*

envolvimento de todos os níveis de governo e, existindo posições antagônicas sobre as mesmas, dificilmente os vários governos cooperam para a sua implementação.

- *O lugar pouco destacado que a questão territorial e, particularmente, a do associativismo, ainda têm na agenda pública brasileira, não se assumindo, ainda, as potencialidades da cooperação consorciada. Um dos indicadores é a própria produção acadêmica sobre o tema, que é de grande relevância, mas que continua escassa.*

As razões acima expostas para a dificuldade da existência da cooperação consorciada no Brasil ligam-se a questões de cariz político, na sua esmagadora maioria. Para além das questões políticas, despontam outras como é o caso das **diferenças de poder** e como avançado por Feiock (2007). Essas diferenças poderão ter origem na capacidade financeira dos municípios cooperantes, as quais poderão resultar das próprias características contextuais, como é o caso da densidade demográfica. De fato, as diferenças de poder podem fazer com que os benefícios não sejam equitativamente distribuídos por todos os participantes, razão pela qual a cooperação poderá ser ameaçada (LACZYNSKI; TEIXEIRA, 2012).

Explica-se essas diferenças de poder com um fenômeno muito particular, mas que é correlato: o número de governos locais no Brasil (CUNHA, 2004). A par da evolução da cooperação consorciada, tem-se assistido à fragmentação dos governos locais desde a década de 1990. Cunha (2004) revela que, entre 1988 até 2000, o número de governos locais passou de 4.189 para 5.600. De entre os novos governos locais, acrescenta o autor, cerca de 1.000 compõem-se com menos de 10.000 habitantes. Esse fenômeno acarreta preocupações adicionais quanto ao financiamento e capacidade por parte dos municípios para prestarem os necessários serviços.

O financiamento dos governos locais tem a sua gênese no Imposto sobre a Propriedade Predial Urbana (IPTU); Imposto sobre as Transmissões de Bens e Imóveis (ITBI); e Imposto sobre Serviços (ISS) (LIMA; NETO,

2018). Embora existentes outras fontes de financiamento, os municípios encontram-se grandemente dependentes das transferências do governo central através do Fundo de Participação dos Municípios, sendo esta a sua principal fonte de renda (HENRICHES; DE MEZA, 2017). E é na redistribuição da arrecadação que subsistem inequidades, principalmente pela quota fixa mínima de acordo com o tamanho da população. No exemplo trazido por Lima e Neto (2018), um governo local que agrega um conjunto de habitantes abaixo de determinado patamar (805 habitantes), irá ser beneficiado com o mesmo montante financeiro de um outro que tem população próxima daquele escalão (10.188 habitantes). Pela existência da regra, existe um incentivo para que os municípios se tornem cada vez mais pequenos. Se tal acontece, a capacidade financeira e, principalmente, técnica, irá reduzir-se ainda mais.

Linhares, Messenberg e Ferreira (2017), relatam a criação de novos municípios de desmembramento territorial de municípios que já eram notoriamente reduzidos em número de habitantes. Exemplificam com a criação de 1.438 novos governos locais entre os anos de 1988 e 2000. Desses, 53% possuíam menos de 5.000 habitantes, enquanto 26% incluíam-se na faixa de entre 5.001 a 10.000 habitantes. Curiosamente, e pela comparação entre os Estados do Pará e do Amazonas, os autores verificam que, no primeiro, a cooperação consorciada é comum, ao contrário do segundo, em que não existe essa tradição. A curiosidade reside no fato de que o Estado do Amazonas não apresentou a criação de sequer um único município entre o período descrito. Em oposição, foram criados 38 municípios no Estado do Pará.

Soma-se, ainda, a centralização da tomada de decisão sobre quais as políticas públicas que deverão ser implementadas. Decisão essa que é adotada pelo Governo Federal, embora a sua implementação seja efetivada ao nível do governo local. Ao final, as políticas públicas poderão não ser idealmente implementadas (HENRICHES; DE MEZA, 2017).

Na perspectiva dos resultados da cooperação, e seguindo a tradição Europeia, fortemente inspirada na abordagem das Ciências da Administração, alguns estudos têm sido, igualmente, realizados no

Brasil. Enquanto setor de atividade, tais pesquisa têm-se pautado pela heterogeneidade. Por exemplo, Cunha (2004) discute a cooperação consorciada por meio do setor da saúde. Com base em estudos vários, avança que a capacidade administrativa para a implementação das políticas públicas tem sido diminuída em razão da desfragmentação dos recursos financeiros por vários níveis de governo. Acrescenta-se a maior dificuldade de coordenação dessas ações, pela inclusão de vários atores. Em consequência, os intentos de redução de custos e aumento da qualidade dos serviços poderão ser afetados.

Estudo recentemente publicado visou ao conhecimento dos ganhos de eficiência e redução dos custos operacionais para o setor do saneamento que resultaram da utilização das parcerias-públicas públicas e cooperação intermunicipal (ver SILVESTRE; MARQUES; GOMES, 2017). Utilizando a meta-revisão, os autores identificaram 13 estudos sobre o tema. Dentre esses estudos, três haviam sido realizados tendo como base os arranjos na área do saneamento no Brasil. Um desses estudos, o de Carvalho, Pedro e Marques (2015) visou ao conhecimento dos níveis de eficiência entre os vários tipos de arranjos organizacionais existentes, nomeadamente, a cooperação intermunicipal. Tal decorreu da decisão do Governo Federal para reorganizar o setor em razão da extensão do território nacional. Para o efeito, foram criados operadores regionais e para que as economias de escopo pudessem ser aproveitadas. Em teoria, o aproveitamento das economias de escopo tenderiam a baixar os custos operacionais. Para o estudo, foram coletados dados estatísticos de 4.900 organizações de saneamento, compreendendo os anos entre 2001 a 2011. Concluíram os autores que os operadores regionais são menos eficientes que os operadores locais. Acrescem ainda que, quando inclusos os operadores privados, os níveis de eficiência são mais apurados e que são explicados pela redução das perdas de água, pela melhoria na cobrança e pelo maior índice de produtividade. Este fato é particularmente interessante, porque, em face da escassez de água em algumas regiões, a melhoria do sistema de abastecimento ao nível da diminuição de perdas de água traz duas importantes conquistas. A primeira, ao nível dos custos

operacionais, isto é, como sublinhado pelos autores, se os níveis de perda de água foram reduzidos, a organização tenderá a poupar recursos com a distribuição de água. Por outro lado, e em segundo lugar, é de crucial importância tal poupança, principalmente em regiões onde a água é escassa, por exemplo, na região do semiárido nordestino. Ao final, temos duas benfeitorias resultantes da redução de perda de água: econômica e ecológica.

Se analisadas as parcerias-públicas públicas, dois estudos realizados no Brasil foram identificados por Silvestre, Marques e Gomes (2018). O primeiro foi realizado por Da Motta e Moreira (2006) e teve como objetivo analisar o tipo de arranjo e a relação jurídica que lhe era associada, numa relação com os níveis de eficiência. Na sua amostra, foram inclusos 104 operadores entre 1998-2002. Os resultados desse estudo apontam que os operadores afetos às prefeituras não se associam a níveis mais elevados de eficiência. Já as parcerias-públicas públicas não parecem tirar qualquer proveito das economias de escala. Por fim, considerando os operadores privados, os resultados são estatisticamente inconclusivos. Avançam ainda que, mesmo não sendo estatisticamente conclusivos, os operadores privados apresentaram no período uma evolução mais acentuada na melhoria dos níveis de eficiência.

Com o mesmo objetivo do estudo anterior, Sabbioni (2008) concluiu que as parcerias-públicas públicas promovem as economias de escala, as quais permitem diminuir efetivamente os custos operacionais. Numa comparação com os outros arranjos identificados, neste caso as prefeituras e as organizações privadas, as parcerias-públicas públicas apresentam custos operacionais menores. Essas conclusões resultaram dos dados coletados para o período entre 2000 e 2004, incluindo 1200 observações. Esse estudo apresenta resultados opostos ao estudo realizado por Da Motta e Moreira (2006), sendo que o estudo de Sabbioni (2008) inclui um maior número de observações, o que se traduz numa maior robustez de resultados, no que tange aos operadores públicos. Em última instância, conclui-se pela existência de resultados contraditórios. Mesmo não sendo conclusivos, esses estudos mostram que os arranjos verticais e horizontais

propostos pelo modelo da Nova Governança Pública poderão ser sim uma alternativa para a provisão de serviços de saneamento no Brasil.

Em outros estudos, Silvestre, Marques, Dollery e Correia (no prelo) concluíram que os governos locais nacionais que cooperam para a prestação dos serviços de assistência social, cultura e habitação, apresentam menores custos quando comparados com aqueles que não cooperam. Os mesmos autores (SILVESTRE; MARQUES; DOLLERY; CORREIA, 2019) concluem que os resultados são similares quando analisados os serviços de desenvolvimento urbano (desenvolvimento urbano, habitação e saneamento) quando prestados pelos pequenos municípios (aqueles com menos 20.000 residentes). Neste particular, os serviços de habitação e saneamentos apresentam custos mais baixos quando prestados pela cooperação entre governos locais. Inversamente, os custos dos serviços de desenvolvimento urbano são mais baixos quando os governos locais não cooperam. Finalmente, a cooperação entre diferentes níveis governamentais eleva os custos dos serviços.

Dos estudos relatados, verifica-se que a cooperação consorciada no Brasil pode, de fato, ser uma solução viável para a diminuição dos custos na prestação de serviços públicos. No entanto, dificuldades várias existem para o aproveitamento pleno da sua potencialidade. A descentralização administrativa advinda da Constituição da República de 1988 foi benéfica na perspectiva da autonomia para os governos locais. Esse benefício não foi, contudo, sequenciado pela melhoria das condições financeiras e administrativas dos municípios (ABRÚCIO; SANO; SYDOW, 2010). Estando dependentes de outras instâncias, os municípios sequer se autonomizaram politicamente e porque se encontram dependentes de outras esferas governativas, como é o caso da dependência em relação aos governos estaduais (ABRÚCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na evolução dos modelos utilizados para a prestação de serviços públicos e cujos modelos se encontram ainda em aplicação, são identificados: a hierarquia, o mercado e a utilização de redes. O primeiro, a hierarquia promovida pela Administração Pública Tradicional, foi amplamente criticada pela morosidade na execução dos processos, que invariavelmente levariam a baixos níveis de eficiência. Em justificativa, tal ineficiência decorreria do cumprimento da formalização de leis, que por sua vez não possibilitaria novos modos de entrega de serviços. Como nos refere Talbot (2011), não se trata de ser público ou privado, antes dever-se-á atentar às regras pelas quais as organizações se regem. Assim, temos que as organizações públicas tendem a ser enquadradas dentro do direito público, o qual demanda o integral cumprimento do que está formalizado. Já as organizações a operar sob o direito privado não estão obrigadas ao cumprimento administrativo rígido, porquanto apenas não poderão contrariar alguns princípios legais. Em suma, segundo o autor, as organizações do setor público estão obrigadas a seguir um protocolo detalhado e moroso, enquanto as organizações privadas tudo podem, desde que não contrariem a lei que as regula.

Face ao exposto, passou-se do modelo da hierarquia para o modelo de mercado, o qual promovia a competição entre operadores; a contratualização de serviços através dessa competição; e a descentralização da tomada de decisão, as quais levariam ao aumento da eficiência e eficácia na provisão de serviços públicos. Seguindo os pressupostos da Nova Gestão Pública (ver HOOD, 1991), deu-se a reforma do setor público e, também, a reforma administrativa. A primeira permitiu a entrada de organizações privadas em setores anteriormente exclusivos das organizações do setor público. Já a segunda, privilegiou a introdução das técnicas e das ferramentas criadas e desenvolvidas nas organizações privadas para as organizações do setor público. Ao final, verificou-se que as promessas avançadas, nomeadamente o aumento da eficiência e

redução dos custos operacionais, não ficaram comprovadas (BEL; FAGEDA; WARNER, 2010).

Em alternativa, surgiu o modelo de governança, que aproveitou algumas benfeitorias do modelo anterior, contudo, promovendo uma relação de proximidade com os atores não-governamentais. A inclusão desses atores dar-se-ia por meio de dois níveis: na co-construção das políticas públicas e na implementação dos serviços através da integração vertical (através das parcerias-públicas públicas) e horizontal (através da cooperação intermunicipal). Resultados dos estudos realizados apontam para a redução de custos através da utilização desses arranjos (BEL; WARNER, 2015), onde se incluem alguns dos estudos realizados no Brasil.

Para a realidade nacional, subsistem ainda dificuldades várias para uma ampliação da cooperação consorciada. Tais dificuldades suportam-se em aspectos políticos, mais precisamente nos político-partidários, os quais inviabilizam a existência da confiança necessária para uma cooperação mais abrangente e exitosa. Cooperação essa entre os governos locais e entre estes com os governos estaduais. Será, portanto, necessário que se idealizem mecanismos que devolvam aos municípios a sua autonomia política e para que a sua dependência em relação aos governos estaduais possa ser abatida.

Pela ótica organizacional, os entraves apresentam-se de mais difícil resolução e que abrem um outro tipo de discussão. A descentralização administrativa havida após a Constituição da República de 1988 levou à criação de inúmeros municípios. Lembrando, entre 1988 e 2000, foram criados 1.438 municípios, dos quais 70% têm menos de 10.000 habitantes (LINHARES; MESSEBERG; FERREIRA, 2017). A problemática resulta da capacidade para que estes se envolvam em acordos de cooperação consorciada, quando não possuem capacidade nem financeira, nem técnica para a prestação dos serviços públicos básicos. Dollery e Yamazaki (2017) questionam se “Ser maior é realmente melhor?”. Neste preciso, Drew, Kortt e Dollery (2016) concluem que as economias de escalas verificar-se-ão em Queensland, Austrália, aquando da ocupação de 98.000 habitantes. Por sua vez, Bikker e der Linde (2016) concluíram

que o tamanho ótimo para o aproveitamento das economias de escala nos governos locais holandeses passou de 49.000 habitantes, em 2005, para 66.260 habitantes, em 2014. Para a mesma realidade, a holandesa, Niaounakis e Blank (2017) avança que as economias de escala serão ideais quando a população total servida exceda os 60.000 habitantes. Esses resultados levam à necessidade de se repensar a criação de municípios no Brasil, inclusive passando pela discussão da possibilidade da fusão dos municípios de pequeno, até ao atingimento de um número mínimo de habitantes que possibilite o aproveitamento das economias de escala.

Finalmente, é necessário assumir que os três modelos para a prestação de serviços públicos continuarão a coexistir, ou seja, não é viável que se elimine totalmente qualquer um deles, no que respeita à provisão de serviços públicos. Embora tenha sido anunciado o seu óbito (DUNLEAVY *et al.*, 2006), o fato é que as influências da Nova Gestão Pública permanecerão. Assim, teremos a utilização dos mercados, ao mesmo tempo em que se faz a utilização das hierarquias e das redes ou *networks*. Por essa constatação, novos estudos deverão ser realizados, quer pela ótica dos fatores que auxiliam à existência da cooperação, quer pela lente dos custos que daí resultarão. Estamos, portanto, numa fase inicial da nossa discussão, razão pela qual a comunidade acadêmica e não acadêmica deverá ser instigada a pesquisar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu (Orgs.). *Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras*, 1. ed. Brasília - DF: Editora IABs, 2013. 260p
- ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen (Org.). *Governança das metrópoles*. São Paulo: Annablume, 2011.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 6, p. 1543–1568, 12 dez. 2013.
- ABRUCIO, Fernando; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. *Regiões metropolitanas no Brasil*. Washington: BID, p. 197-234, 2010.
- AGRANOFF, Robert. Local governments in multilevel systems: emergent public administration challenges. *The American Review of Public Administration*, v. 44, n. 4_suppl, p. 47S-62S, 1 jul. 2014.
- ALFORD, John. *Engaging public sector clients: From service-delivery to coproduction*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.
- ALLERS, Maarten A.; GREEF, J. A. de. Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, v. 44, n. 1, p. 127–150, 2 jan. 2018.
- BEL, Germà et al.. Similar problems, different solutions: comparing refuse collection in the Netherlands and Spain. *Public Administration*, v. 88, n. 2, p. 479–495, 1 jun. 2010.
- BEL, Germà; FAGEDA, Xavier; MUR, Melania. Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 24, n. 1, p. 85-107, 2014.
- BEL, Germà; FAGEDA, Xavier; WARNER, Mildred E. Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 29, n. 3, p. 553-577, 2010.
- BEL, Germà; GRADUS, Raymond. Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery. *Local Government Studies*, v. 44, n. 1, p. 11–21, 2 jan. 2018.
- BEL, Germà; HEBDON, Robert; WARNER, Mildred. Beyond privatisation and cost savings: alternatives for local government reform. *Local Government Studies*, v. 44, n. 2, p. 173–182, 4 mar. 2018.
- BEL, Germà; ROSELL, Jordi. Public and private production in a mixed delivery system: regulation, competition and costs. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 35, n. 3, p. 533–558, 1 jun. 2016.
- BEL, Germà; WARNER, Mildred E. Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, v. 19, n. 2, p. 91–115, 2 abr. 2016.
- BEL, Germà; WARNER, Mildred E. Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. *Public Administration*, v. 93, n. 1, p. 52–67, 1 mar. 2015.

- BEL, Germà; WARNER, Mildred E. Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, v. 93, n. 1, p. 52-67, 2015.
- BIKKER, Jacob; LINDE, Daan van der. Scale economies in local public administration. *Local Government Studies*, v. 42, n. 3, p. 441–463, 3 maio 2016.
- BLAESCHKE, Frédéric; HAUG, Peter. Does intermunicipal cooperation increase efficiency? A conditional metafrontier approach for the Hessian wastewater sector. *Local Government Studies*, v. 44, n. 1, p. 151–171, 2 jan. 2018.
- BLAIKIE, Norman. *Designing social research*. Malden, MA.: Polity, 2009.
- BLÅKA, Sara. Does cooperation affect service delivery costs? Evidence from Fire Services in Norway. *Public Administration*, v. 95, n. 4, p. 1092–1106, 1 dez. 2017.
- BOAG, Gemma; McDONALD, David A. A critical review of public-public partnerships in water services. *Water Alternatives*, v. 3, n. 1, p. 1, 2010.
- BONTENBAL, Marike; VAN LINDERT, Paul. Bridging local institutions and civil society in Latin America: can city-to-city cooperation make a difference? *Environment and Urbanization*, v. 20, n. 2, p. 465–481, 1 out. 2008.
- BORINS, Sandford. New Public Management, North American style. In: MCLAUGHLIN, Kate; OSBORNE, Stephen; FERLIE, Ewan (eds.), *New Public Management: current trends and future prospects*. London: Routledge, 2002, p.: 181 – 194
- BOVAIRD, Tony. Efficiency in third sector partnerships for delivering local government services: the role of economies of scale, scope and learning. *Public Management Review*, v. 16, n. 8, p. 1067-1090, 2014.
- BOVAIRD, Tony. Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, v. 67, n. 5, p. 846-860, setembro-outubro. 2007.
- BOVAIRD, Tony; LOFFLER, Elke. Emerging trends in public management and governance. *BBS – Teaching and Research Review*, Issue 5, p.: 1 – 9, 2001.
- BRAADBAART, Okke; ZHANG, Mingshun; WANG, Yang. Managing urban wastewater in China: a survey of build–operate–transfer contracts. *Water and Environment Journal*, v. 23, n. 1, p. 46-51, 2009.
- BRAGA, B. P. F. *et al.*. Integrated water resources management in a federative country: the case of Brazil. *Water Resources Development*, v. 25, n. 4, p. 611-628, 2009.
- BRAGA, B. P. F.; LOTUFO, J. G. Integrated river basin plan in practice: the Sao Francisco river basin. *International Journal of Water Resources Development*, v. 24, n. 1, p. 37-60, 2008.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço público*, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.
- BROWN, Kerry; OSBORNE, Stephen P. *Managing change and innovation in public service organizations*. UK: Routledge, 2012.
- BUCKLE, Johannes; OLIVIER, Francois; STOOP, Johan. Strategies of Water Cycle Management: Mogale City Local Municipality case study. *Water Practice and Technology*, v. 3, n. 2, 2008.
- CAPPIO, Dom Luiz Flávio. transposição das águas do Rio São Francisco. *Estudos avançados*, v. 22, n. 63, p. 191-194, 2008.
- CARVALHO, Pedro; MARQUES, Rui Cunha. Computing economies of vertical integration, economies of scope and economies of scale using partial frontier nonparametric

- methods. *European Journal of Operational Research*, v. 234, n. 1, p. 292-307, 2014.
- CARVALHO, Pedro; PEDRO, Isabel; MARQUES, Rui Cunha. The Most Efficient Clusters of Brazilian Water Companies. *Water Policy*, v. 17, n. 5, p. 902–917, 2015.
- CASTELLS, Manuel. *The rise of the network society*. 2nd ed. Malden: Wiley-Blackwell, 2010.
- CASULA, Mattia. Between national constraints and the legacies of the past: explaining variations in inter-municipal cooperation in Italian regions. *Regional Studies, Regional Science*, v. 3, n. 1, p. 482–490, 1 jan. 2016.
- CITRONI, Giulio; LIPPI, Andrea; PROFETI, Stefania. Remapping the state: inter-municipal cooperation through corporatisation and public-private governance structures. *Local Government Studies*, v. 39, n. 2, p. 208-234, 2013.
- CLARKE, Thomas; Pitelis, Christos (eds.) *The Political Economy of Privatization*. London: Routledge, 1993.
- CONTEH, Charles. Strategic Inter-Organizational Cooperation in Complex Environments. *Public Management Review*, v. 15, n. 4, p. 501–521, 1 maio. 2013.
- COOK, Paul, FABELLA, Raul V. The welfare and political economy dimensions of private versus state enterprise. *The Manchester School*, v. 70, n. 2, p. 246–261, 16 dezembro. 2002.
- CORNER, David; DREWRY, Gavin. The implications of public service reform for accountability and audit – recent developments in the UK. In: DREWRY, Gavin; GREVE, Carsten; TANQUEREL, Thierry (eds.), *Performance Measurement and Accountability in the Public Sector*, Amsterdam, IOS Press, 2005, p.: 59 – 78.
- CORREIA, Aldenísio Moraes. *A coprodução nos serviços de mediação comunitária do Ceará: as condições contextuais para a eficácia*. (Trabalho de Conclusão de Curso). Ceará: Unilab, 2017.
- CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, v. 55, n. 3, p. 5–36, julho. 2004.
- DA CRUZ, Nuno Ferreira; MARQUES, Rui Cunha. Mixed companies and local governance: no man can serve two masters. *Public administration*, v. 90, n. 3, p. 737-758, 2012.
- DA MOTTA, Ronaldo Seroa; MOREIRA, Ajax. Efficiency and regulation in the sanitation sector in Brazil. *Utilities Policy*, v. 14, n. 3, p. 185-195, 2006.
- DA MOTTA, Ronaldo Seroa; MOREIRA, Ajax. Efficiency and regulation in the sanitation sector in Brazil. *Utilities Policy*, v. 14, n. 3, p. 185-195, 2006.
- DE ANDRADE, José Geraldo Pena; e outros. Interbasin water transfers: the Brazilian experience and international case comparisons. *Water resources management*, v. 25, n. 8, p. 1915-1934, 2011.
- DE CARVALHO, Rocine Castelo; MAGRINI, Alessandra. Conflicts over water resource management in Brazil: a case study of inter-basin transfers. *Water resources management*, v. 20, n. 2, p. 193-213, 2006.
- DE FREITAS, Corin. Old Chico’s new tricks: neoliberalization and water sector reform in Brazil’s São Francisco River basin. *Geoforum*, v. 64, p. 292-303, 2015.
- De MELLO, Diogo Lordello. Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países. *Revista de Administração Pública*, v. 31, n. 6, p. 55–66, 4 abr. 1997.

- DENHARDT, Robert B. *Theories of Public Administration*. 3 ed. London: Harcourt Brace & Company, 2000.
- DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The new public service: serving rather than steering. *Public administration review*, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.
- DENHARDT, Robert B.; GRUBBS, Joseph W. *Public administration an action orientation*. 2nd ed. London: Harcourt Brace & Company, 1995.
- DOBERSTEIN, Carey. Metagovernance of urban governance networks in Canada: in pursuit of legitimacy and accountability. *Canadian Public Administration*, v. 56, n. 4, p. 584-609, 1 dez. 2013.
- DOLLERY, Brian Edward; YAMAZAKI, Keiichi. Is bigger really better? A comparative analysis of municipal mergers in Australian and Japanese local government. *International Journal of Public Administration*, v. 41, n. 9, p. 725-734, 4 jul. 2018.
- DORE, John; LEBEL, Louis; MOLLE, Francois. A framework for analysing transboundary water governance complexes, illustrated in the Mekong Region. *Journal of Hydrology*, v. 466, p. 23-36, 2012.
- DREW, Joseph; KORTT, Michael A.; DOLLERY, Brian. Did the big stick work? An empirical assessment of scale economies and the Queensland forced amalgamation program. *Local Government Studies*, v. 42, n. 1, p. 1-14, 2016.
- DREWRY, Gavin. Water management in the UK: public utility, private ownership and state regulation. In: RAADSCHELDERSD JOS (ed.), *The Institutional Arrangements for Water Management in the 19th and 20th Centuries*, Amsterdam, IOS Press, 2005, p. 63-80.
- DRUCKER, Peter. *Prática de Administração de Empresas – v. I*, 2.ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964a
- DRUCKER, Peter. *Prática de Administração de Empresas – v. II*, 2.ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964b
- DUNLEAVY, Patrick *et al.*. New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.
- EDELENBOS, Jurian; TEISMAN, Geert R. Numéro spécial sur la gouvernance de l'eau. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, v. 77, n. 1, p. 5-30, 2011.
- EDELENBOS, Jurian; TEISMAN, Geert R. Symposium on water governance. Prologue: water governance as a government's actions between the reality of fragmentation and the need for integration. *International Review of Administrative Sciences*, v. 77, n. 1, p. 5-30, 1 mar. 2011.
- EIJK, C. J. A. van; STEEN, T. P. S. Why people co-produce: analysing citizens' perceptions on co-planning engagement in health care services. *Public Management Review*, v. 16, n. 3, p. 358-382, 3 abr. 2014.
- Ennsler-Jedenastik, Laurenz. The politics of patronage and coalition: How parties allocate managerial positions in state-owned enterprises. *Political Studies*, v. 62, n. 2, p. 398-417, 2014.
- ESSELBRUGGE, Monique. Citizenship and policy-making in the Netherlands: the limits of an interactive approach. In: ROUBAN, Luc (eds.), *Citizens and The New Governance*, Amsterdam, IOS Press, 1999, p. 89 – 101.
- EVANS, Bryan; SAPEHA, Halina. Are non-government policy actors being heard? Assessing

New Public Governance in three Canadian provinces. *Canadian Public Administration*, v. 58, n. 2, p. 249–270, 1 jun. 2015.

EVANS, Bryan; SAPEHA, Halina. Are non-government policy actors being heard? Assessing New Public Governance in three Canadian provinces. *Canadian Public Administration*, v. 58, n. 2, p. 249-270, 2015.

FATTORE, Giovanni; DUBOIS, Hans F. W.; LAPENTA, Antonio. Measuring New Public Management and governance in political debate. *Public Administration Review*, v. 72, n. 2, p. 218–227, 1 mar. 2012.

FATTORE, Giovanni; DUBOIS, Hans FW; LAPENTA, Antonio. Measuring new public management and governance in political debate. *Public Administration Review*, v. 72, n. 2, p. 218-227, 2012.

FEIGENBAUM, Harvey; HENIG, Jeffrey; HAMNETT, Chris. *Shrinking the State: the political underpinnings of privatization*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1998.

FEIOCK, Richard C. Rational Choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, v. 29, n. 1, p. 47–63, 1 fev. 2007.

FEIOCK, Richard C.; STEINACKER, Annette; PARK, Hyung Jun. Institutional collective action and economic development joint ventures. *Public Administration Review*, v. 69, n. 2, p. 256-270, 2009.

FERREIRA, Sergio Guimarães; VARSANO, Ricardo; AFONSO, José Roberto. Inter-jurisdictional fiscal competition: a review of the literature and policy recommendations. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 25, n. 3, p. 295–313, set. 2005.

FERRO, Enrico; SORRENTINO, Maddalena. Can intermunicipal collaboration help the diffusion of E-Government in peripheral areas? Evidence from Italy. *Government Information Quarterly*, v. 27, p. 17–25, 2010.

FITTIPALDI, Ítalo; COSTA, Saulo Felipe; ARAÚJO, Cletiane Medeiros. Vale quanto pesa? Evidências empíricas da (in)eficiência dos gastos públicos municipais na Paraíba: disfunções no federalismo brasileiro. *Revista Política Hoje* - ISSN: 0104-7094, v. 22, n. 2, p. 5–25, 13 nov. 2014.

FONSECA, Francisco. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. In: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente. (Org.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. 1ed.São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 29-40.

FRÈRE, Quentin; LEPRINCE, Matthieu; PATY, Sonia. The impact of intermunicipal cooperation on local public spending. *Urban Studies*, v. 51, n. 8, p. 1741–1760, 1 jun. 2014.

GIRTH, Amanda M. *et al.*. Outsourcing public service delivery: management responses in noncompetitive markets. *Public Administration Review*, v. 72, n. 6, p. 887–900, 1 nov. 2012.

GUTIÉRREZ, Ricardo A. When experts do politics: introducing water policy reform in Brazil. *Governance*, v. 23, n. 1, p. 59-88, 2010.

HALL, David; LOBINA, Emanuele; MOTTE, Robin de la. Public resistance to privatization in water and energy. *Development in Practice*, v. 15, n. 3–4, p. 286–301, 1 jun. 2005.

HAMPTON, David R. *Management*. 3rd ed. New York: McGraw-Hill College, 1986.

HAQUE, Shamsul. Privatization in developing countries: formal causes, critical reasons, and adverse impacts. In: FARAZMAND, Ali (eds.), *Privatization or Public Enterprise Reform? – International Case Studies with Implications for Public Management*, London, Greenwood Press, 2001, p. 217 – 238.

- HARDWICK, Kevin R. Priming the pump to promote intermunicipal consolidation. *National Civic Review*, v. 95, n. 3, p. 12–16, 1 set. 2006.
- HEFETZ, Amir; WARNER, Mildred E. Contracting or public delivery? the importance of service, market, and management characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 22, n. 2, p. 289–317, 1 abr. 2012.
- HENRICHES, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 9, n. 1, p. 124–138, abr. 2017.
- HODGE, Graeme A. *Privatization: An international review of performance*. Nova Iorque: Routledge, 2000.
- HOOD, Christopher. A public management for all seasons? *Public administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
- HOOD, Christopher. *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham; Philadelphia : Open University Press, 1994.
- HOVIK, Sissel; HANSEN, Gro Sandkjaer. The impact of network management and complexity on multi-level coordination. *Public Administration*, v. 93, n. 2, p. 506–523, 1 jun. 2015.
- HOWLETT, Michael; KEKEZ, Anka; POOCHAROEN, Ora-ORN. Understanding co-production as a policy tool: integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 19, n. 5, p. 487–501, 20 out. 2017.
- JING, Yijia. New public governance: a regime-centered perspective. *International Review of Public Administration*, v. 20, n. 3, p. 325-327, 2015.
- KIM, Yunji; WARNER, Mildred E. Pragmatic municipalism: local government service delivery after the great recession. *Public Administration*, v. 94, n. 3, p. 789–805, 1 set. 2016.
- KOPPENJAN, Joop; KOLIBA, Christopher. Transformations towards new public governance: can the new paradigm handle complexity? *International Review of Public Administration*, v. 18, n. 2, p. 1-8, 2013.
- LACZYNSKI, Patricia; TEIXEIRA, Marco AC. Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do Cinpra no Maranhão. *Cadernos Adenauer*, p. 141–160, 2012.
- LANE, Jan-Erik. *New Public Management*. London; New York: Routledge, 2000.
- LANE, Jan-Erik. *Public Administration and Public Management*. London; New York: Routledge, 2005.
- LASSWELL, Harold Dwight. *Politics: who gets what, when, how*. New York: P. Smith, 1950.
- LAWTON, Alan; MCKEVITT, David (eds.). *Case Studies in Public Services Management*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.
- LEE, Hannah, e outros. Challenge and response in the São Francisco River Basin. *Water Policy*, v. 16, n. S1, p. 153-200, 2014.
- LEPAWSKY, Albert. Changing Bases of American Municipal Government. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, v. 199, n. 1, p. 206–214, 1 set. 1938.
- LEWIS, Dianne. The place of organizational politics in strategic change. *Strategic Change*, v. 11, n. 1, p. 25–34, jan.-fev. 2002.
- LIDSTRÖM, Anders. Public Authorities and Intermunicipal Cooperation in a European Context. *Urban Affairs Review*, v. 53, n. 2, p. 403–409, 1 mar. 2017.

LIMA, Ricardo Carvalho de Andrade; NETO, Raul da Mota Silveira. Secession of municipalities and economies of scale: evidence from Brazil. *Journal of Regional Science*, v. 58, n. 1, p. 159–180, 1 jan. 2018.

LINDSAY, Colin; Osborne, Stephen P.; BOND, Sue. The ‘New Public Governance’ and employability services in an Era of Crisis: challenges for third sector organizations in Scotland. *Public Administration*, v. 92, n. 1, p. 192–207, 1 mar. 2014.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares; MESSEBERG, Roberto Pires; FERREIRA, Ana Paula Lima. *Transformações na federação brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI*. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8102>>. Acesso em: 28 out. 2018.

LOBINA, Emanuele; HALL, David. The comparative advantage of the public sector in the development of urban water supply. *Progress in Development Studies*, v. 8, n. 1, p. 85–101, 2008.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 3, p. 695–720, jun. 2014.

MARQUES, Rui Cunha. *Regulação de Serviços Públicos*. Lisboa: Edições Sílabo, 2005.

MARQUES, Rui Cunha; DE WITTE, Kristof. Is big better? On scale and scope economies in the Portuguese water sector. *Economic Modelling*, v. 28, n. 3, p. 1009–1016, 2011.

MAZZALAY, Victor. Subnational regionalization in Argentina: The effects of subjective interdependence and the relationships between actors on inter-municipal cooperation. *Bulletin of Latin American Research*, v. 30, n. 4, p. 453–472, 2011.

MORSE, Ricardo S. The practice of collaborative governance. *Public Administration Review*, v. 71, n. 6, p. 953–957, 2011.

NIAOUNAKIS, Thomas; BLANK, Jos. Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: an application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments. *Local Government Studies*, v. 43, n. 4, p. 533–554, 4 jul. 2017.

Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine- Atherton: Chicago.

O’TOOLE, Laurence J.; MEIER, Kenneth J. Public management in intergovernmental networks: matching structural networks and managerial networking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 14, n. 4, p. 469–494, 1 out. 2004.

O’TOOLE, Laurence J.; MEIER, Kenneth J. Public management, context, and performance: In quest of a more general theory. *Journal of public administration research and theory*, v. 25, n. 1, p. 237–256, jan 2015.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action – public goods and the theory of groups*. 17th Edition. Harvard University Press: Massachusetts, 1998.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. From School House to State House, City Hall to Pentagon. New York: Penguin Books, 1992.

OSBORNE, Stephen P. (Ed.). *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010.

OSBORNE, Stephen P. From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management*

- Review*, v. 20, n. 2, p. 225–231, 1 fev. 2018.
- OSBORNE, Stephen P. The New Public Governance? *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377–387, 1 set. 2006.
- OSTRÖM, Elinor. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1073–1087, 1 jun. 1996.
- PASQUINO, Gianfranco. *Curso de Ciência Política*. Estoril: Principia, 2001.
- PÉREZ-LÓPEZ, Gemma *et al.*. Cost efficiency in municipal solid waste service delivery. Alternative management forms in relation to local population size. *European Journal of Operational Research*, v. 2, n. 255, p. 583–592, 2016.
- PÉREZ-LÓPEZ, Gemma; PRIOR, Diego; ZAFRA-GÓMEZ, José L. Rethinking new public management delivery forms and efficiency: long-term effects in Spanish local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 4, p. 1157–1183, 2015.
- PESTOFF, Victor; BRANDSEN, Taco; VERSCHUERE, Bram (Ed.). *New public governance, the third sector, and co-production*. London: Routledge, 2012.
- PETERS, B. Guy. Governance and public bureaucracy: new forms of democracy or new forms of control? *Asia Pacific Journal of Public Administration*, v. 26, n. 1, p. 3–15, 1 jun. 2004.
- PETERS, B. Guy; SAVOIE, Donald J. Civil Service Reform: misdiagnosing the patient. *Public Administration Review*, v. 54, n. 5, p. 418–425, 1994.
- PETERS, Thomas; WATERMAN, Robert. *In the Search of Excellence (Na Senda da Excelência): O exemplo das empresas norte-americanas mais bem geridas*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1987.
- PINTO, Francisco Silva; DA CRUZ, Nuno Ferreira; MARQUES, Rui Cunha. Contracting water services with public and private partners: a case study approach. *Journal of Water Supply: Research and Technology-Aqua*, v. 64, n. 2, p. 194–210, 2015.
- PLATA-DÍAZ, Ana María *et al.*. Alternative management structures for municipal waste collection services: The influence of economic and political factors. *Waste Management*, v. 34, n. 11, p. 1967–1976, 1 nov. 2014.
- POLLITT, Christopher. Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic Organizations Forget? *Public Administration*, v. 87, n. 2, p. 198–218, 2009.
- POLLITT, Christopher. Joined-up government: a survey. *Political Studies Review*, v. 1, n. 1, p. 34–49, 1 jan. 2003.
- POLLITT, Christopher. *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*. Blackwell, 1990.
- POLLITT, Christopher. Public administration research since 1980: slipping away from the real world? *International Journal of Public Sector Management*, v. 30, n. 6-7, p. 555–565, 2017.
- POLLITT, Christopher; BIRCHALL, Johnston; PUTMAN, Keith. *Decentralising public service management*. London: Macmillan, 1998. (Government beyond the centre).
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: a comparative analysis-Into the age of austerity*, 4 Ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Quality improvement in European public services: concepts, cases and commentary*. London: Sage Publications, 1995.

- PORTA, Donatella. *Introdução à Ciência Política*. Lisboa: Editorial Estampa, 2003. p.293
- PROVAN, Keith G.; MILWARD, H. Brinton. Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. In: *Academy of Management Proceedings*. Academy of Management, 1999, p. A1-A6.
- PROVAN, Keith G.; MILWARD, H. Brinton. Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, v. 61, n. 4, p. 414–423, 1 jul. 2001.
- PUEY, Esther Pano; FERRAN, Jaume Magre; MUSSONS, Carla P. Beyond size: overcoming fragmentation by inter-municipal associations in Spain? *The case of Catalonia*. *International Review of Administrative Sciences*, 10 jan. 2018.
- RHODES, Roderick A. W. Recovering the Craft of Public Administration. *Public Administration Review*, v. 76, n. 4, p. 638–647, 1 jul. 2016.
- RIBEIRO, M. A. F. M.; VIEIRA, Z. M. C. L.; RIBEIRO, M. M. R. Participatory and decentralized water resources management: challenges and perspectives for the North Paraíba River Basin committee—Brazil. *Water science and technology*, v. 66, n. 9, p. 2007-2013, 2012.
- ROUBAN, Luc (eds.). *Citizens and The New Governance*. Amsterdam: IOS Press, 1999.
- SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview, 2007.
- SABBIONI, Guillermo. Efficiency in the Brazilian sanitation sector. *Utilities Policy*, v. 16, n. 1, p. 11-20, 2008.
- SARKER, Abu Elias. The New Mode of Public Governance and Public Accountability in developing countries: an analysis with particular reference to Bangladesh. *International Journal of Public Administration*, v. 32, n. 13, p. 1101–1123, 6 nov. 2009.
- SAVAS, Emanuel S. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House, 2000a.
- SCHEDLER, Kuno; PROELLER, Isabella. The New Public Management: a perspective from mainland Europe. In: MCLAUGHLIN, Kate; OSBORNE, Stephen P.; FERLIE, Ewan (eds.), *New Public Management: current trends and future prospects*. London: Routledge, 2002, p.: 163 – 180.
- SCHOUTE, Martijn; BUDDING, Tjerk; GRADUS, Raymond. Municipalities’ choices of service delivery modes: the influence of service, political, governance, and financial characteristics. *International Public Management Journal*, v. 21, n. 4, p. 502–532, 8 ago. 2018.
- SIEGMUND-SCHULTZE, Marianna et al.. Paternalism or participatory governance? Efforts and obstacles in implementing the Brazilian water policy in a large watershed. *Land Use Policy*, v. 48, p. 120-130, 2015.
- SILVESTRE, Hugo Consciência. *Gestão pública: modelos de prestação no serviço público*. Lisboa, Escolar Editora, 2010.
- SILVESTRE, Hugo Consciência. Public–private partnership and corporate public sector organizations: alternative ways to increase social performance in the Portuguese water sector? *Utilities Policy*, v. 22, p. 41-49, 2012.
- SILVESTRE, Hugo Consciência. Social performance in public services delivery: conceptual roots and results for the Portuguese water sector. *International Journal of Water Resources Development*, v. 32, n. 1, p. 43-56, 2016.
- SILVESTRE, Hugo Consciência; CATARINO, João Ricardo; ARAÚJO, Joaquim Filipe. Evidence of

- co-production in public service provision: the case of the administrative arbitration centre in Portugal. *Revista de Administração (São Paulo)*, v. 51, n. 4, p. 355–365, dez. 2016.
- SILVESTRE, Hugo Consciência; MARQUES, Rui Cunha; GOMES, Ricardo Corrêa. Joined-up Government of utilities: a meta-review on a public–public partnership and inter-municipal cooperation in the water and wastewater industries. *Public Management Review*, v. 20, n. 4, p. 607-631, 2018.
- SILVESTRE, Hugo Consciência; MARQUES, Rui Cunha; DOLLERY, Brian; CORREIA, Aldenísio Moraes. Shared services in brazilian local government: urban development in small counties. *Public Administration*, p. 1-31, março 2019.
- SILVESTRE, Hugo Consciência; MARQUES, Rui Cunha; DOLLERY, Brian; CORREIA, Aldenísio Moraes. Is Cooperation Cost Reducing? An Analysis of Public-Public Partnerships and Inter-municipal Cooperation in Brazilian Local Government. *Local Government Studies*, p. 1-46 (no prelo)
- SOBRAL, Filipe; PEÇI, Alketa. *Administração: teoria e prática no contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Pearson Prentice Hall, 2008.
- SOUKOPOVÁ, Jana; VACEKOVÁ, Gabriela. Internal factors of intermunicipal cooperation: what matters most and why? *Local Government Studies*, v. 44, n. 1, p. 105–126, 2 jan. 2018.
- SPICER, Zachary. Cooperation, coordination and competition: why do municipalities participate in economic development alliances? *Canadian Public Administration*, v. 58, n. 4, p. 549–573, 1 dez. 2015.
- STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the Public Sector*. 4 ed. New York: W. W. Norton Company, 2015.
- SULEIMAN, Ezra N. *Dismantling Democratic States*. New Jersey: Princeton University Press, 2003.
- TALBOT, Colin. *Theories of performance: organizational and service improvement in the public domain*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, 1956. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/article/ucpjpolec/v_3a64_3ay_3a1956_3ap_3a416.htm>. Acesso em: 28 out. 2018.
- TIEBOUT, Charles M. An economic theory of fiscal decentralization. In: Universities-National Bureau (Eds.) *An Economic Theory of Fiscal Decentralization*. Princeton: Princeton University Press, 1961, p. 70-96.
- TORFING, Jacob; TRIANTAFILLOU, Peter. What’s in a name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, v. 18, n. 2, p. 9–25, 1 ago. 2013.
- VEIGA, Lilian Bechara Elabras; MAGRINI, Alessandra. The Brazilian water resources management policy: fifteen years of success and challenges. *Water resources management*, v. 27, n. 7, p. 2287-2302, 2013.
- Warner, Mildred E.; Bel, Germà. Competition or monopoly? Comparing privatization of local public services in the US and Spain. *Public administration*, v. 86, n. 3, p. 723-735, setembro 2008.
- WARNER, Mildred E. Competition or cooperation in urban service delivery? *Annals of Public and Cooperative Economics*, v. 82, n. 4, p. 421-435, 2011.
- WARNER, Mildred; HEFETZ, Amir. Rural—Urban differences in privatization: limits to the

competitive State. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 21, n. 5, p. 703–718, 1 out. 2003.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. USA: Westview Press, 2017.

WITTE, Kristof De; MARQUES, Rui C. Big and beautiful? On non-parametrically measuring scale economies in non-convex technologies. *Journal of Productivity Analysis*, v. 35, n. 3, p. 213–226, 1 jun. 2011.

WOLLMANN, Hellmut. Public and personal social services in European countries from public/municipal to private—and back to municipal and “third sector” provision. *International Public Management Journal*, v. 21, n. 3, p. 413–431, 27 maio 2018.

YOO, Jae Won; KIM, Seok Eun. Understanding the Mixture of governance modes in Korean local governments: An empirical analysis. *Public Administration*, v. 90, n. 3, p. 816-828, 2012.

ZAFRA-GÓMEZ, Jose Luis *et al.*. Reducing costs in times of crisis: delivery forms in small and medium sized local governments’ waste management services. *Public Administration*, v. 91, n. 1, p. 51–68, 1 mar. 2013.