
A COLABORAÇÃO DOS ALUNOS

O RECURSO AO OUTSOURCING: SUAS POTENCIALIDADES NA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA

Pedro Anselmo Correia ¹

Aspirante Adm-GNR

Ana Bela Santos Bravo

Professora Catedrática

Resumo

O mundo organizacional encontra-se em constante mutação, tornando-se cada vez mais imperativo para as organizações, privadas e públicas, a alteração dos seus modelos tradicionais de gestão. O recurso à contratação externa de uma função ou serviço – *outsourcing* – tem-se generalizado pois, apresenta várias vantagens. Tal como o resto da Administração Pública, a GNR já recorre ao *outsourcing*, podendo este estender-se a várias áreas onde possa ser utilizado com vantagens para a Instituição. Este artigo procura evidenciar os seguintes aspectos:

- analisar o fenómeno do *outsourcing* em geral, referir o processo de implementação e analisar as suas vantagens e desvantagens;
- apresentar as tendências do recurso ao *outsourcing* na Administração pública Portuguesa;
- analisar as potencialidades da utilização do *outsourcing* na GNR, com referência às áreas de actividade onde possa vir a ser utilizado com sucesso.

¹ Este artigo teve por base o trabalho final de curso realizado na Academia Militar no ano lectivo de 2005-06, orientado pela Prof. Doutora Ana Bela Santos Bravo e apresentado oralmente a um júri em 20 de Fevereiro de 2006. Agradece-se o apoio dos Oficiais da GNR que foram contactados no decorrer deste trabalho. Note-se que o conteúdo deste artigo apenas abrange uma parte do referido trabalho.

1. INTRODUÇÃO

Desde os anos 80 que se vêm registando alterações significativas ao nível da organização e da gestão das instituições privadas, observando-se vagas sucessivas de inovação no campo dos modelos de gestão empresarial. A necessidade de aumento de competitividade das economias nacionais num mundo cada vez mais globalizado reflectiu-se na necessidade das organizações se reestruturarem e desburocratazarem, de modo a se adaptarem ao rápido desenvolvimento tecnológico, à crescente integração dos mercados, ao aumento da concorrência e às solicitações de uma procura por produtos e serviços diferenciados.

A pressão pela racionalização económica e financeira também se centrou nas administrações públicas, cujas despesas totais representam, em média, quase 50% do PIB anual das economias Europeias. As exigências de contenção dos défices públicos da zona Euro conduziram a restrições financeiras ao nível dos vários subsectores da administração pública, atingindo também aqueles que se situam na área da Segurança e Defesa, como é o caso da GNR. Assim, nos tempos que correm torna-se cada vez mais complexo para a Guarda Nacional Republicana cumprir a sua missão. Não pela falta de empenho ou disponibilidade dos seus militares mas, sobretudo, pelo facto das restrições orçamentais não permitirem melhores condições de actuação e mais equipamento a esta força de segurança que enfrenta vários desafios na sequência do agravamento das ameaças à segurança das populações e da sua participação em forças internacionais. Neste contexto, tem sido dada prioridade à afectação de recursos humanos e materiais na actividade operacional, enquanto que se verifica uma certa redução nas áreas administrativas e logísticas. São pertinentes, então, as seguintes questões:

- poderá o *outsourcing* permitir à GNR um aumento significativo de militares na actividade operacional?
- será o *outsourcing* uma boa opção por parte da GNR?

Embora não se pretenda desenvolver esta temática em profundidade, em parte pela dificuldade em dispor de informação relevante neste domínio sobre a GNR, este trabalho permite contribuir para elucidar as respostas às questões enunciadas. Naturalmente, não parece existir nenhuma “fórmula mágica” que permita saber se, deve ou não recorrer-se ao *outsourcing* de forma generalizada na Guarda Nacional Republicana. Assim, analisaremos o recurso ao *outsourcing*, primeiro em termos gerais, num contexto de compreender as suas potencialidades, o seu funcionamento e as principais implicações. Deste modo, e com base na experiência registada em

vários serviços públicos, podemos compreender até que ponto, e em que condições, o *outsourcing* pode ser uma boa opção para a Guarda Nacional Republicana.

A Guarda Nacional Republicana está inserida na Administração Pública, e como tal, as suas políticas de funcionamento e organização obrigatoriamente têm que estar concordantes com a prática e o enquadramento legal em vigor para a restante Administração pública. Assim, neste trabalho, foi concedida especial atenção à caracterização institucional da GNR, à inserção orgânica na Administração Pública e à regulamentação das actividades que poderão estar relacionadas com o *outsourcing*. Em resumo, neste estudo pretendeu-se atingir os seguintes objectivos:

- analisar o recurso ao *outsourcing*, enfatizando a sua potencialidade enquanto ferramenta de gestão em termos gerais e na administração pública em particular, assim como as tendências futuras da sua aplicabilidade;
- analisar as possibilidades de utilização do *outsourcing* na GNR;
- contribuir para a reflexão acerca das potenciais vantagens e desvantagens do seu recurso na GNR e, tendo atenção à especificidade desta instituição, concluir em que áreas poderá ser utilizado e quais os requisitos a ter em conta.

Este artigo está organizado do seguinte modo:

- (a) na secção 2 apresenta-se uma análise geral do *outsourcing*, essencialmente na perspectiva do sector privado, evidenciando os conceitos, a caracterização do processo e suas etapas, assim como as vantagens e eventuais desvantagens;
- (b) na secção 3 efectua-se uma análise das suas potencialidades e aplicabilidade à Guarda Nacional Republicana e finaliza-se com as conclusões.

Sendo o *outsourcing* uma ferramenta de gestão com origem no sector privado, é útil efectuar uma primeira abordagem do ponto de vista da caracterização e evolução deste fenómeno neste sector, passando em seguida para a sua expansão nos serviços públicos tomando, em seguida, a GNR como caso de estudo. No ponto 3 procurou-se referir a ligação do *outsourcing* com um tema bastante recente; “serviços partilhados”. Tem sido cada vez mais visível uma preocupação da Administração Pública na implementação da partilha de serviços ao nível dos ministérios. Esta partilha de funções abrange algumas áreas ou serviços onde normalmente se recorre ao *outsourcing*, podendo, eventualmente ser uma alternativa a este.

Relativamente ao recurso ao *outsourcing* na GNR, devido à inexistência de informação estatística neste domínio, nem de estudos neste sector, foram feitas três entrevistas exploratórias a oficiais da GNR. Foi também analisada a principal

legislação relacionada com o tema. Naturalmente, só a elaboração de um inquérito às várias U/E/O da GNR permitirá estimar, de modo quantificado, a real dimensão do recurso à contratação e sua importância relativa nos vários subsectores. Tal propósito ficará para objecto de investigação futura.

2. *OUTSOURCING*

2.1. *Caracterização do Conceito*

Tem-se considerado que a ideia chave do *outsourcing* se resume à concentração de uma empresa naquilo que faz melhor e à entrega do restante a empresas especialistas. (Marques 2003). Na sua utilização corrente o termo *outsourcing* costuma traduzir-se por subcontratação, ou contratação externa, de serviços. Pode ainda ser associado a conceitos como o “mandar fazer fora”, “recurso a fonte externa”, “externalização”, ou ainda usando um termo brasileiro “terceirização”, ou seja, “mandar fazer a terceiros”. Já para o caso do Sector Público, o termo *Outsourcing*, é em muitas ocasiões, substituído pela expressão “*contracting-out*”, que acentua o facto do contrato ser com uma entidade externa a este sector em vez de a “realizar dentro”. Regra geral, Outsourcing designa a compra a terceiros de qualquer produto ou serviço² ou, ainda, a contratação total ou parcial de funções internas de uma organização a um fornecedor externo (Conde, 2005). Lopes dos Reis (2000) entende por outsourcing convencionar a um terceiro um contrato de prestação de serviços não estratégicos³, e por isso distantes do negócio central (*core business*)⁴ da empresa. Já Santos (1999) refere que o *outsourcing* pode ser entendido como um processo através do qual uma empresa liberta recursos de actividades cujo desempenho não é crítico.

Pode-se tornar a definição mais abrangente e afirmar que o *outsourcing* é um contrato de parceria para o fornecimento de um serviço ou função, com o objectivo de obter uma maior eficiência a um menor custo (Conde 2005).

² Importa referir que o *outsourcing* não deve ser confundido com uma mera aquisição de bens.

³ Aqueles que não produzem valor acrescentado para os clientes.

⁴ Actividade principal da organização.

Sem querer desenvolver aqui a questão das razões que levam ao *outsourcing*, ponto que abordaremos mais à frente, inerentes a esta última definição existem três pressupostos básicos: o primeiro prende-se com a noção de que uma maior especialização e eficiência na actividade contratada possibilitam um aumento da produtividade na organização contratante; o segundo pressuposto é o da redução dos custos (factor primordial em qualquer organização); o terceiro relaciona-se com o facto da relação de parceria entre as duas partes, que implica para além de um forte respeito contratual, uma assunção que ambas as partes pertençam a um projecto único e que o sucesso de uma depende do sucesso da outra. Assim, a ideia chave do *outsourcing* está normalmente associada a três elementos: compra de serviços ao exterior, menores custos e maior especialização. Já na procura de uma definição de *outsourcing* que contemple o seu recurso pelo Sector Público, podemos utilizar a de “um contrato com o sector privado por forma a este ficar na obrigação por uma função ou processo pela qual o Governo continua responsável” (Accenture 2003: 4)⁵

Santos (1999) considerou uma definição mais ampla de *outsourcing* designando-o como um processo através do qual uma organização⁶ (contratante), em linha com a sua estratégia, contrata outra (subcontratada), na perspectiva de um relacionamento mutuamente benéfico, de médio ou longo prazo, para desempenho de uma ou várias actividades que a primeira não pode ou não lhe convém desempenhar, e na execução das quais a segunda é tida como especialista. Nesta definição, segundo o autor, resulta que o *outsourcing* é um processo e, como tal, deve ser dada extrema importância a todos os aspectos ligados ao desenvolvimento do respectivo processo, desde o estudo prévio, à tomada de decisão, implementação e controlo. É de ressaltar nesta definição que o *outsourcing* surge como um contrato⁷ em que há um relacionamento mutuamente benéfico que, segundo o autor, justifica-se pelo facto de ser uma condição essencial para o sucesso da subcontratação.

A definição refere ainda que são subcontratadas as actividades que a entidade contratante não pode, ou a ela não convém, desempenhar. Na realidade, tratam-

⁵ Estudo da Accenture - Empresa multinacional no mercado da consultoria, tecnologias da informação e outsourcing -, “Outsourcing nos Governos; Caminho para o sucesso”.

⁶ O termo organização foi usado propositalmente pelo autor numa perspectiva de abranger não só as empresas mas também outro tipo de instituições (ex. instituições públicas).

⁷ “Acordo por que duas ou mais pessoas transferem entre si algum direito, ou se sujeitam a alguma obrigação” (Carvalho 2001).

-se geralmente de actividades que, apesar de poderem ser realizadas pela entidade contratante, esta prefere a sua subcontratação.

Por outro lado, o *outsourcing* também pode ser definido como uma parceria, geralmente quando se trata de um contrato de gestão de uma unidade de produção. De acordo com (Conde 2005) a organização pode optar, independentemente da função ou serviço alvo de outsourcing, pela constituição de parcerias com as empresas prestadoras de serviços. No caso deste tipo de contratos, o mais importante não é o baixo custo, mas sim, a constituição de uma relação que permita o desenvolvimento das actividades de uma unidade como um todo, como sucede actualmente com a gestão dos hospitais SA.

O *outsourcing* de serviços que eram anteriormente objecto de produção pública pode ser considerado como uma forma de “privatização” em sentido lato, pois que se traduz por um alargamento da esfera de actuação do sector privado. No caso do *outsourcing*, não ocorre uma transferência da propriedade de empresas e/ou de bens públicos para entidades privadas, mas transferem-se direitos de afectação de recursos das entidades públicas para entidades privadas (Vickers e Yarrow, 1998:7).

2.2. *Que Actividades ou Funções podem ser Alvo de Outsourcing?*

Na filosofia de base do processo de *outsourcing*, cada organização deve apostar na sua actividade principal (*core-business*), subcontratando a outras empresas os restantes serviços. Por isso, numa perspectiva estratégica, as organizações podem optar pelo *outsourcing* como uma forma de libertar recursos para o desempenho da sua actividade principal. Esses recursos libertados tanto podem ser financeiros (no caso da consequência ser uma diminuição de custos), como humanos (no caso da consequência do *outsourcing* ser uma libertação de pessoal na área subcontratada). Esta perspectiva permanece actual, embora o *outsourcing* tenha evoluído no tempo.

No passado, o *outsourcing* era confundido com uma simples subcontratação e dizia respeito unicamente a actividades de baixo valor e afastadas da actividade principal da organização (Marques, 2003). Entre essas actividades contam-se os domínios dos serviços de limpeza, segurança, serviços de alimentação, correio-expresso, jardinagem, etc. O aumento da concorrência nos mercados e a consequente pressão para uma maior competitividade, levou as empresas a concentrar os seus recursos no seu negócio central. Isto veio permitir a criação

de *outsourcing* em novas actividades. Assim, tem-se expandido a possibilidade da subcontratação a um elevado numero de actividades dentro de uma organização, das mais simples, às mais complexas, desde as actividades de apoio e acessórias até às actividades constituintes do seu *core business*, e até a algumas relacionadas com o seu planeamento, controlo, organização e direcção. No entanto, apesar desta expansão, haverá sempre actividades cuja subcontratação oferece reservas. (Santos 1999); tal pode suceder na área da Segurança e Defesa, como não poderemos deixar de analisar no capítulo dedicado ao caso da GNR.

Porém, a literatura acerca desta temática permite concluir que, regra geral, se deve fazer *outsourcing* das funções ou serviços que não têm nenhum tipo de particularidade relativamente à actividade central. Logo, as primeiras funções a serem alvo de subcontratação serão as que apresentam características idênticas independentemente da organização onde estão inseridas. No extremo, todas as funções e serviços podem ser transferidas para fornecedores externos, com excepção das que sejam estratégicas para o negócio da organização (Conde 2005), o que justifica que, hoje em dia, sejam inúmeras as actividades passíveis de realização de *outsourcing*, com destaque para a área dos Sistemas e Tecnologias de Informação.

2.3. *Vantagens e Desvantagens do Recurso ao Outsourcing*

De acordo com Carapuça (2004), é importante referir que o *outsourcing* não pode ser visto como uma cura geral para o mal das organizações. Pode trazer vantagens, mas também desvantagens. Por exemplo, ao recorrer ao *outsourcing* de funções que a própria organização nunca fez, ou em relação às quais não tenha uma estratégia bem definida, dificilmente saberá monitorizar o processo e controlar a sua execução.

As vantagens do *outsourcing* são também, de uma forma geral, causas ou motivações para o recurso ao mesmo, pois, as razões que as organizações têm encontrado para o seu recurso são naturalmente deduzidas das vantagens que lhes atribuem. Após uma análise da bibliografia consultada podemos enumerar as seguintes vantagens quando a ele recorremos:

- permite a libertação de recursos (materiais, pessoal, tempo de gestão), o que terá como consequência a afectação desses recursos nas actividades críticas da organização (*core business*);

- possibilita o aumento da competitividade da organização, por se conseguir uma maior concentração no negócio principal.
- possibilita o aumento da qualidade da função subcontratada, em virtude da função ser a actividade principal da empresa subcontratada;
- geralmente permite o acesso a tecnologias e especialistas não existentes dentro da organização;
- constitui-se como a melhor solução para actividades de difícil gestão ou controlo (ainda que esta vantagem dependa directamente da performance do subcontratado);
- pode proporcionar uma maior flexibilidade e rapidez de adaptação às alterações do meio envolvente como consequência de um redimensionamento da estrutura organizacional;
- permite a transformação de custos fixos em variáveis, e uma afectação mais racional e eficiente dos recursos;
- no caso da actividade subcontratada se tornar mais eficiente que a actividade antes da contratação, pode haver uma redução de custos operacionais;
- o facto de haver um contrato com a fixação das condições de pagamentos em termos de prazos e montantes, vai permitir um maior controlo orçamental dos custos e uma maior transparência;
- o risco subjacente à actividade em causa irá diminuir, uma vez que vai haver uma partilha de riscos entre a organização e o subcontratado.

Por seu lado, as desvantagens do *outsourcing* não incidem tanto sobre o conceito em si, mas na forma como é utilizado e suas implicações. De seguida são apresentadas algumas das desvantagens mais comuns:

- perda de controlo da execução das actividades subcontratadas. Para suprir esta perda é por vezes necessário afectar órgãos de controlo com os subjacentes custos associados;
- perda de confidencialidade;
- má qualidade dos serviços prestados com consequência nas outras áreas que dependem da área subcontratada;
- constatação da ocorrência em custos mais elevados do que se as mesmas actividades tivessem sido executadas com os meios internos da organização;

- impossibilidade, no caso de maus resultados, do retorno à execução por parte da organização, dessas actividades. Esse retorno pode ser conseguido mas com a contrapartida de elevados custos;
- uma dependência excessiva em relação ao subcontratado;
- desmotivação do pessoal gerada pelas incertezas e instabilidades associadas à condução do processo;
- elevados custos associados à gestão dos subcontratados, por via da necessidade de controlo do seu desempenho; dificuldades na integração das actividades asseguradas por estes, com as demais desempenhadas pela organização.

2.4. *O Processo de Implementação do Outsourcing*

Como já foi referido anteriormente, o recurso ao *outsourcing* por uma organização deve ser caracterizado como um processo, cujos passos de implementação iremos referir de seguida. Importa referir que estes processos devem ser assumidos pela gestão de topo, dado que se trata de uma ferramenta estratégica, logo, deve ser dinamizado pela liderança (Santos 1999); por sua vez, a sua execução pode ficar a cargo de uma equipa interna. Ainda antes da tomada de decisão sobre a sua adopção para determinada função, a organização deve fazer uma análise que fundamente a decisão de efectuar ou não a subcontratação. Permitirá avaliar as vantagens dessa subcontratação face a eventuais desvantagens e efectuar a medição das poupanças que pode efectuar através das soluções internas. No caso de a solução interna ter um menor custo, a organização deve ponderar o custo máximo que está disposta a suportar com a subcontratação (Conde, 2005).

Existe consenso relativamente à metodologia a aplicar para a implementação prática do *outsourcing*, quer em ambiente privado quer público, embora este seja mais complexo devido ao enquadramento jurídico e controlo político a que as operações públicas se têm que sujeitar⁸. Apresentar-se-ão duas de entre as metodologias mais utilizadas. Ambas estão divididas por fases ou passos que deverão ser seguidos na implementação de um processo desta tipologia.

⁸ Que apresentamos no ponto 3 do trabalho de fim de curso que está na base deste artigo.

A metodologia a aplicar pode ser composta por seis fases (Santos 1999):

1.^a Fase – Avaliação das motivações

Determinação das expectativas e motivações dos vários interessados no processo, desde a gestão de topo, passando pela direcção intermédia, até às unidades de negócio e, de uma forma geral, a todos os colaboradores da empresa.

2.^a Fase – Criação de uma agenda partilhada

Envolvimento de toda a empresa no processo, desde a direcção de topo até aos níveis mais baixos da hierarquia, que são informados dos objectivos a prosseguir e do caminho traçado para os alcançar. Procura-se também determinar a contribuição e o papel de cada actividade na estratégia da empresa.

3.^o Fase – Selecção de candidatos

Como a própria designação indica, destina-se à selecção das empresas que se candidatam à contratação. Os critérios de selecção basear-se-ão, essencialmente, na eficácia e na eficiência (esta mais dependente de práticas eficientes de gestão do que do benefício de economias de escala).

4.^o Fase – Comparação da solução interna com a oferta dos candidatos

Confronto das propostas dos candidatos à contratação com as propostas relativas à hipótese das actividades serem asseguradas internamente. Nesta fase procede-se também, à criação de equipas e respectivos responsáveis, à criação de critérios de avaliação e testa-se a admissibilidade das propostas.

5.^o Fase – Negociação

Trata do processo de negociação do contrato com o subcontratado seleccionado. Nesta fase, propõe-se uma série de “regras de ouro” que devem ser seguidas. Entre as mais importantes figuram: a importância de redigir um contrato objectivo; evitar os contratos *standard* do subcontratado; não assinar contratos incompletos; contratar peritos e especialistas em *outsourcing*; definir com exactidão quais as actividades e serviços a subcontratar (os não contemplados poderão ser objecto de facturação à parte, em regra extremamente elevada); desenvolver padrões de desempenho, respectivos instrumentos de avaliação e medida, e respectivos relatórios; definir penalizações para o mau desempenho, e incentivos para um desempenho superior; definir contratualmente a definição dos preços e das condições de prestação de serviços não contemplados; incluir cláusulas relativas à necessidade de adaptação a alterações do meio

envolvente; e, analisar com muito cuidado as cláusulas relativas a rescisões antecipadas do contrato.

6.º Fase – Gestão do contrato

A monitorização e controlo do desempenho do subcontratado e a implementação dos ajustamentos são necessários, o que passará pela criação da figura do gestor do contrato, pela gestão da procura, pela gestão da actividade como um centro de resultados, e pela busca do equilíbrio entre o risco e o custo referente ao controlo de actividades.

A segunda abordagem de uma metodologia para o processo do *outsourcing* numa organização que irei referir é a utilizada por Arthur Andersen e exposta em (Santos 1998). São definidos cinco passos no processo da decisão, alguns comuns à abordagem anterior, e destaca dos outros, entre os quais:

- (a) a identificação clara da estratégia da organização e a identificação das suas fontes de vantagem competitiva, em particular na identificação e distinção dos processos vitais ou críticos - as *core competences* -, cujo desempenho deve ser assegurado pela própria organização e as outras que poderão constituir--se candidatas à subcontratação;
- (b) para além da elaboração do respectivo plano relativo às oportunidades de *outsourcing*, há que proceder a uma mudança dos processos internos que permita a sua integração;
- (c) tal como na metodologia anterior, salienta-se que o acompanhamento e a evolução do desempenho da actividade contratada é fundamental para o seu sucesso, devendo haver relatórios periódicos e a utilização de instrumentos de medida que permitam a comparação dos padrões definidos com o desempenho real, incluindo a implementação de medidas correctivas, se necessário.

De todos os passos/fases do processo para a implementação, aqueles a que se deve dar maior importância é, sem dúvida, a fase onde se define o serviço a prestar e os termos contratuais e depois a fase que avalia, de forma contínua, o processo. Na primeira é feita uma descrição exaustiva do serviço pretendido e do nível de desempenho desejado. A entidade contratada deve responsabilizar-se pelo cumprimento de determinadas funções. Esta responsabilização pode ser feita através da definição de um determinado nível de provisão do serviço, normalmente designado pelo

SLA (*Service Level Agreement*), um instrumento onde se especificam as funções do negócio a cumprir e os parâmetros para apreciação futura da qualidade de execução dessas funções. Do lado da organização tem que haver um conhecimento do que se está a subcontratar e clareza nos objectivos e standards pretendidos. Pelo lado da entidade externa, exige-se responsabilidade e profissionalismo no desempenho de um serviço em que se pressupõe que o contratante é especializado.

2.5. *Modelos de Outsourcing*

Através do recurso à bibliografia consultada foi possível encontrar a referência a vários modelos de *outsourcing*. As organizações podem escolher entre estes de acordo com os seus objectivos.

Reis (2000), distingue três tipos de *outsourcing*. O tradicional, o estratégico e o internacional.

No caso do tradicional trata-se da deslocação de serviços não estratégicos de uma organização para outra. Esta prática de subcontratação tem sido utilizada há muito tempo como forma de concentração no negócio central da empresa, aliviando a gestão de serviços complementares (limpeza, segurança, alimentação, etc.)

O *outsourcing* estratégico inclui as funções mais ligadas à actividade principal da empresa. O papel dos fornecedores em redes de *outsourcing* estratégico tem evoluído da simples redução dos custos, para um estabelecimento de relações de cooperação entre a organização contratante e a subcontratada, o que inclui a partilha das responsabilidades na melhoria das tecnologias, flexibilidade e eficiência operacional.

O *outsourcing* internacional utiliza-se, geralmente, quando a relação de subcontratação não se limita apenas a um espaço nacional, sendo estabelecida entre organizações de diferentes países. Neste tipo de subcontratação, por vezes, consegue-se preços mais reduzidos e uma proveitosa troca de experiências e de conhecimentos, sobretudo de ordem tecnológica.

Já Conde (2005) refere no seu artigo a existência de um outro tipo: o *outsourcing* transformacional; este é considerado a forma mais avançada existente nos nossos dias, e pode ser definido como uma parceria com outra empresa de modo a se conseguir um rápido e sustentado desenvolvimento no nível de performance de

ambas. Existem quatro variedades de *outsourcing* transformacional. São elas: para empresas de crescimento rápido; empresas com déficit de crescimento; empresas com trajetória errada; e empresas de renovação radical.

De acordo com Johnson (2005), relativamente ao tipo de relações do *outsourcing*, podemos ter, além do transformacional, o convencional, e em colaboração. O convencional implica utilizar um fornecedor de nicho para assegurar uma fatia estreita de serviços via relação contratual. Neste processo as empresas podem ou não transferir pessoal e activos para o fornecedor. O *outsourcing* em colaboração envolve uma relação flexível e de cooperação com o fornecedor, sendo frequente a empresa e o seu parceiro definirem os serviços em conjunto. Neste caso, o contratado pode ou não transferir pessoal e activos para o fornecedor.

Já no caso do Sector Público podemos fazer a distinção entre dois tipos de *outsourcing*: *outsourcing* externo, quando se verifica o recurso ao mercado (conhecido na literatura Britânica por *contracting out*), e *outsourcing* interno quando se verifica o recurso a outros organismos da Administração Pública. As Grandes Opções do Plano para 2005 relativamente à política de controlo do crescimento nominal da despesa, refere que a mesma pode passar pelo recurso ao *outsourcing*, ao estabelecimento de parcerias público-privadas, ou à privatização, consoante as funções em causa, de forma a garantir a introdução de mecanismos de mercado que permitam a obtenção de ganhos de eficiência. Aprovado em Conselho de Ministros em 14 de Julho de 2005, as Grandes Opções do Plano 2005 - 2009, um documento que refere as principais linhas de acção e medidas a tomar pelo governo, também refere o recurso à subcontratação. Este documento destaca como uma das linhas de acção prioritárias, com vista a alcançar uma Administração Pública mais eficiente e ajustada, a empresarialização com o objectivo de promover a adopção de instrumentos e modelos de gestão que melhorem os resultados obtidos pela Administração, ou permitam a externalização de serviços que possam ser prestados com uma melhor relação custo-benefício por entidades externas.

Já relativamente ao caso específico dos Institutos Públicos a Lei n.º 3/2004 de 15 de Janeiro (Lei Quadro dos Institutos Públicos) prevê, nos casos em que se justifique submeter algumas das actividades ou unidades dos institutos a critérios empresariais, e não ao regime próprio de um instituto público, o recurso ao *outsourcing*, ao estabelecimento de parcerias público privadas, ou à privatização de alguns dos estabelecimentos, de forma a garantir a introdução plena de mecanismos de mercado e de concorrência nessas áreas.

2.6. *Serviços Partilhados e Outsourcing*

Apesar de ser uma realidade recente no âmbito do Sector Público, fazendo parte da reforma da Administração Pública que se encontra actualmente em execução, os serviços partilhados já se encontram à bastante tempo vulgarizados no sector privado.

Entende-se por Serviços Partilhados a partilha de actividades comuns dentro de uma determinada organização com vista a, entre outros, reduzir custos, aumentar a eficiência e a produtividade.

De acordo com Cruchinho (2005), o contexto da reforma da Administração Pública é a sede própria para avaliar, em cada organismo, o que pode efectivamente ser melhorado e identificar para cada um deles, as funções que podem ser partilhadas com outros e transferidas ou não para parcerias privadas, desde que a opção tomada assegure os melhores resultados e os melhores custos.

Os Serviços Partilhados, de acordo com Cruchinho (2005), têm as seguintes vantagens dentro do sector público: reduzir custos, aumentar a eficiência e produtividade dos serviços públicos, assegurar níveis mais elevados de eficácia, agilizar os serviços, alcançar patamares superiores de qualidade de serviço público, estandardização de processos, melhor controlo, e a racionalização de recursos.

Além destas vantagens, permitem ainda a concentração de recursos (humanos e matérias) num único serviço, o que implica um menor número de recursos para a execução das tarefas, e que a cada actividade possam ser afectos os elementos mais qualificados, conseguindo-se serviços de excelência.

A redução dos custos para as organizações pode variar entre 20% a 50%, de acordo com as experiências já conhecidas. Esta redução resulta essencialmente quer das economias de escala, quer ao nível dos recursos humanos e das infra-estruturas necessárias, da eliminação de redundâncias, da optimização de processos e do aumento de desempenho das pessoas (Cruchinho 2005).

As actividades a transferir estão ligadas às actividades comuns de natureza administrativa ou logística, não-estratégicas para as organizações, mas essenciais ao seu funcionamento.

O *outsourcing* de Serviços Partilhados na Administração Pública pode ser efectuado de duas formas.

A primeira, quando um serviço ou organismo de um determinado departamento governamental recorre a uma prestação de um serviço de outro departamento governamental. Esta possibilidade está consagrada em Lei (Lei n.º 4/2004 de 15 de Janeiro n.º 1, artigo 8.º). Neste artigo, a Lei refere que deve ser promovida

a partilha de actividades comuns entre os serviços integrantes, de um mesmo ministério ou de vários ministérios, para optimização dos recursos nas seguintes áreas: negociação e aquisições de bens e serviços, sistemas de informação e comunicação, gestão de edifícios, serviços de segurança e de limpeza, gestão da frota automóvel e processamento de vencimentos e contabilidade.

Outra das hipóteses possíveis ao Estado, é a contratação de uma empresa privada para prestação de Serviços Partilhados (*outsourcing* de serviços partilhados).

3. OUTSOURCING NA GNR

3.1. *Caracterização da Instituição*

Previamente à análise da utilização do *outsourcing* pela GNR, devido a alguma especificidade que lhe é própria, importa fazer uma breve referência à estrutura e dimensão da Guarda Nacional Republicana e à sua caracterização do ponto de vista jurídico-institucional. A Guarda Nacional Republicana é, segundo a sua lei orgânica⁹, uma força de segurança constituída por militares organizados num corpo especial de tropas. Depende em tempo de paz do Ministério da Administração Interna, para efeitos de recrutamento, administração e execução do serviço decorrente da sua missão geral, e do Ministério da Defesa Nacional para efeitos de uniformização e normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento.

Em caso de Guerra ou em situação de crise, as forças da Guarda Nacional Republicana passarão a estar subordinadas ao Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, quando nos termos da Lei, estas forem colocadas na sua dependência para efeitos operacionais.

A sua missão geral está definida no artigo 2.º da sua lei orgânica¹⁰. Para cumprimento da sua missão a GNR organiza-se num Comando-Geral com o

⁹ Decreto-Lei n.º 231/93 de 26 de Junho.

¹⁰ Garantir, no âmbito da sua responsabilidade, a manutenção da ordem pública, assegurando o exercício dos direitos, liberdades e garantias; Manter e restabelecer a segurança dos cidadãos e da propriedade pública, privada e cooperativa, prevenindo ou reprimindo os actos ilícitos contra eles cometidos; Coadjuvar as autoridades judiciárias, realizando as acções que lhe são ordenadas como órgão de polícia criminal; Velar pelo cumprimento das leis e disposições em geral, nomeadamente as relativas à viação terrestre e aos transportes rodoviários; Combater as infracções fiscais, designadamente as previstas na lei aduaneira; Colaborar no controlo da entrada e saída de cidadãos nacionais e estrangeiros no território nacional; Auxiliar e proteger os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da acção humana ou da natureza; Colaborar na prestação de honras de Estado; Colaborar na execução da política de defesa nacional.

respectivo Estado-Maior, em Unidades e Serviços. As Unidades distribuem-se por 4 tipos: (a) territoriais - as Brigadas n.º 2, 3, 4 e 5; (b) especiais - a Brigada de Trânsito e a Brigada Fiscal; (c) de Instrução - a Escola Prática; (d) e de Reserva - o Regimento de Infantaria e o Regimento de Cavalaria. As Unidades Territoriais são unidades mistas (infantaria e cavalaria), de escalão Brigada, que cumprem a missão geral da Guarda nas respectivas zonas de acção. O dispositivo da guarda encontrasse bastante disperso por todo o território Continental. Só a componente territorial é constituída por cerca de 25 grupos, 72 destacamentos e 550 postos.

As Unidades Especiais são Unidades a quem compete prioritariamente o cumprimento de uma missão específica da Guarda, sem prejuízo de actuação no âmbito de toda a missão geral. São Unidades Especiais as Brigadas de Trânsito e a Brigada Fiscal, a primeira vocacionada para a fiscalização das disposições de viação terrestre e apoio ao utente das estradas e a segunda, para a prevenção, descoberta e repressão das infracções fiscais, designadamente à lei aduaneira. Os Serviços Sociais da GNR, embora presididos pelo Comandante Geral da Guarda, são uma instituição independente do Comando-Geral que pode ser equiparada a um Instituto Público. Os Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana têm lei orgânica própria¹¹ e são normalmente designados por SSGNR. Constituem uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira.

Actualmente a Guarda nacional Republicana tem um efectivo de aproximadamente vinte e seis mil militares distribuídos em termos de quadros por armas (infantaria e cavalaria), e serviços (administração militar, material, saúde, veterinária, farmácia, transmissões e honorífico).

A Guarda Nacional Republicana apresenta-se, assim, como a maior Força de Segurança Portuguesa, com responsabilidade por aproximadamente 90% do território continental e 50 % da população. Porém, desta caracterização ressalta que, em primeiro lugar, a GNR tem uma missão determinante na manutenção da Segurança interna, tendo sido chamada recentemente a actuar ao nível internacional. Da sua missão deriva a necessidade de salvaguardar um certo sigilo no tratamento da informação. Por outro lado, as várias unidades não dispõem de autonomia administrativa e financeira, com excepção dos SSGNR, o que limita, à partida decisões descentralizadas de recurso à contratação com

¹¹ Decreto-Lei n.º 262/99, de 8 de Julho.

o sector privado, inscrevendo-se esta opção essencialmente ao nível da política do ministério da Administração Interna. Na realidade, também na restante administração pública o recurso à contratação está mais generalizado nos subsectores que têm autonomia – caso dos institutos públicos, serviços autónomos, hospitais e autarquias.

3.2. *Panorama Geral do Recurso ao Outsourcing na GNR*

Como já foi anteriormente referido, sendo uma das vantagens do *outsourcing* a de permitir libertar recursos humanos das actividades subcontratadas para uma conseqüente afectação desses recursos nas actividades críticas da organização, o eventual recurso ao *outsourcing* pela GNR pode desempenhar um papel importante no que concerne à gestão do seu maior bem, os recursos humanos. Na realidade, pode contribuir para redireccionar o pessoal envolvido em actividades passíveis de serem subcontratadas, permitindo o seu empenhamento noutras directamente relacionadas com a actividade operacional da GNR.

Os objectivos de uma maior afectação de recursos humanos à área operacional, do recurso ao *outsourcing* e de implementação dos modelos de serviços partilhados são uma prioridade do Comando da Guarda. Note-se que, só deve ser considerada a possibilidade de contratação de serviços nas áreas em que essa opção não ponha em causa princípios institucionais ou o normal cumprimento da missão.

Tem sido visível por parte do Comando da Guarda Nacional Republicana uma forte aposta na possibilidade do recurso ao *outsourcing* enquanto forma de racionalização da área administrativa-logística e também como forma de afectação de recursos humanos à área operacional.

3.3. *Actividades Passíveis do Recurso ao Outsourcing na GNR*

O *outsourcing* já é usado na GNR há algum tempo, num variado leque de funções e serviços. Nas quais se destacam actividades ligadas à limpeza, apoio jurídico, ensino, manutenção de bens específicos (Lanchas e radares na Brigada Fiscal), manutenção da frota automóvel (Brigada Trânsito), etc.

Se transpusermos para a GNR as técnicas relativas ao *outsourcing* que descrevemos, todas as actividades que não fazem parte da sua actividade

principal poderiam, em princípio, ser alvo de contratação externa. Porém, mesmo no sector privado, tal não acontece. Antes de se subcontratar alguma actividade ou função é necessário fazer um estudo no sentido de verificar a viabilidade dessa subcontratação. Muitas vezes torna-se mais vantajoso a não contratação da actividade.

De seguida vão ser apresentadas e analisadas algumas actividades, agrupadas por áreas, onde ou já se recorre ao outsourcing na Guarda, ou faz sentido pensar no recurso a este¹².

• **Serviços de Limpeza**

O recurso ao *outsourcing* através da contratação de empresas ou profissionais especialistas em serviços de limpeza parece estar a ser seguido por todo o dispositivo da GNR. Esta actividade não parece apropriada ao desempenho por militares da GNR, pois não são, de forma alguma, aproveitadas as qualidades e os custos com a sua formação.

Ao contratar empresas especializadas nesta área garante-se um aumento da qualidade do serviço prestado, uma vez que é a sua actividade principal e na qual a empresa é especializada.

A centralização do processo de negociação e contratação, (num órgão de gestão superior) neste tipo de actividades, pode permitir melhores preços na contratação de empresas através do mecanismo das economias de escala.

É de salientar que, relativamente a esta área, o Governo aposta na implementação da Partilha de Serviços¹³, promovendo a partilha desta actividades entre os serviços integrantes de um mesmo ministério ou de vários ministérios para optimização dos recursos.

• **Serviços de Manutenção de Infra-estruturas e outros Diversos**

Nesta área estão agrupados os serviços de carpintaria, pequenas obras, pintores, jardinagem, barbearia, sapataria. Regra geral não há na GNR recurso ao outsourcing nestas actividades, sendo que são executadas por militares. Só analisando caso a caso poderá ser concluído se o recurso ao outsourcing será a melhor hipótese. A grande vantagem do recurso ao outsourcing nestas actividades seria o redireccionamento desses militares para a actividade operacional. Esses militares teriam de receber formação de actualização e reciclagem.

¹² As considerações que a seguir se tecem tiveram por base entrevistas efectuadas a oficiais da GNR com experiência na área de Administração.

¹³ Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005.

- **Messes e Bares**

Esta é uma área onde não se verifica o recurso ao *outsourcing* na GNR. O único caso de *outsourcing* nesta área verificou-se por parte dos Serviços Sociais a quando da subcontratação a uma firma para fornecimento de alimentação em regime de *catering* à colónia de férias da GNR. Neste ramo há um grande leque de empresas especializadas em concorrência no mercado, pelo que, a qualidade do seu serviço depende directamente do contrato efectuado. A subcontratação desta actividade permitiria, como em quase todos os exemplos atrás referidos, uma libertação de recursos humanos para a área operacional, uma vez que é das áreas de apoio que mais recursos humanos consomem. Permitiria igualmente libertar a actividade financeira e logística para controlo de outras actividades mais críticas, uma vez que esta área é das mais complexas ao nível administrativo-logístico.

Tal como noutras áreas, o recurso ao *outsourcing* teria que ser bem estudado, para não ter como consequências um decréscimo na qualidade do serviço ou um aumento de encargos financeiros para a Guarda.

- **Assistência Técnica e Manutenção de Bens**

Nesta área podemos referir, por exemplo, os serviços de manutenção de radares (Brigada Fiscal), de fotocopiadoras, ou serviços de manutenção para outro qualquer tipo de bem que necessite de assistência especializada. É de extrema importância esta área do ponto de vista que os materiais e bens da Guarda têm que estar constantemente operacionais para o cumprimento da missão.

Quando a manutenção dos bens requer apoio técnico especializado e contínuo é frequente a contratação de empresas de assistência técnica especializada. Esta contratação vai permitir libertar recursos (logísticos, financeiros, humanos) dentro da Guarda que por vezes nem são os mais indicados para essa tarefa (não especialização).

Recentemente algumas unidades da Guarda fizeram contratos de manutenção e mesmo de locação de fotocopiadores com empresas privadas. Este tipo de *outsourcing* permite uma assistência técnica permanente e especializada, e se for alvo de acordo, a substituição das fotocopiadores quando da sua avaria. Nesta área podem ser feitos contratos mistos com vista a uma diminuição de custos, por exemplo, num só contrato, a locação de uma fotocopiadora, a prestação de serviços de assistência para manutenção e reparação e o fornecimento do *toner*.

• **Sistemas e Tecnologias de Informação**

Como foi referido anteriormente a área das Tecnologias da Informação é sem dúvida a área em que mais se tem apostado no recurso ao *outsourcing*, não só no sector privado, mas também no Sector Público. Geralmente recorre-se a esta área no desenvolvimento de software, programação, e análise de sistemas. Na GNR, recentemente, tem-se assistido ao recurso ao *outsourcing* nessa área. Por exemplo, quando da implementação do POCP¹⁴ nos Serviços Sociais, através da contratação de uma empresa para desenvolvimento do software utilizado nesse processo. Mais recentemente na secção de abonos da Chefia de Serviço de Finanças com a contratação de uma equipa de programação para trabalhar na aplicação que gere os vencimentos da Guarda.

O uso racional de *outsourcing* neste área, permitiria à Guarda responder em tempo útil ás solicitações mais urgentes, mais diversificadas e mais especializadas, numa área em que a evolução tecnológica cresce exponencialmente e em direcções cada vez mais variadas,

• **Apoio Jurídico**

O recurso ao *outsourcing* na área jurídica é utilizado pela Guarda. Ao nível do Comando da Guarda e das Unidades são contratados em regimes de contrato de avença Juristas civis para funções de assessoria.

Uma alternativa á contratação individual destes juristas é a da contratação externa de Gabinetes Jurídicos. Estes Gabinetes por sua vez possuem juristas especializados em todas as áreas do Direito.

É de salientar que, relativamente a esta área, o Governo aposta na implementação da Partilha de Serviços¹⁵ promovendo a partilha desta actividades entre os serviços integrantes de um mesmo ministério ou de vários ministérios para optimização dos recursos.

• **Formação e Instrução**

Nesta área pode-se verificar duas formas distintas de outsourcing:

- quando é a GNR que recorre a organizações externas para a formação ou especialização dos seus militares;

¹⁴ Plano Oficial de Contabilidade Pública.

¹⁵ Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005.

- quando se recorre à contratação de professores civis para darem aulas nas suas instalações.

Relativamente à primeira, o exemplo mais saliente é a formação de Oficiais da Guarda Nacional Republicana através da frequência dos Cursos de Formação de oficiais da Guarda, na Academia Militar. Este é um bom exemplo de uma partilha de uma função ao nível de dois ministérios distintos¹⁶. Também há recurso a entidades externas na área do ensino no caso dos cursos de especialização ou qualificação¹⁷ que a GNR promove em instituições exteriores à GNR.

A segunda forma de *outsourcing* descrita é normal em unidades como a Escola Prática da Guarda onde são celebrados contratos de avença com professores civis para ministrarem matérias específicas.

No âmbito da formação e ensino, é portanto uma opção, que em áreas em que a GNR não possua especialistas ou condições para ministrar essa formação, se recorra ao *outsourcing*, ou de pessoas individuais ou pessoas colectivas (universidades, etc.).

- **Consultoria, Auditoria, Estudos e Pareceres**

Esta área tem vindo a ter grande aceitação por parte do sector público em geral, e é cada vez mais usual instituições do Sector Público recorrerem a empresas nacionais ou mesmo multinacionais para a realização de auditorias internas, consultoria, estudos, etc.

Os Serviços Sociais já recorreram a este tipo de *outsourcing*, através de uma auditoria interna e de um estudo no âmbito da área financeira.

É previsível cada vez mais o recurso ao *outsourcing* nesta área, sendo que, geralmente se recorre a estes serviços quando da implementação de novos processos nas organizações (ex. POCP), com vista a um melhor adaptação a esses.

- **Gestão e Manutenção da Frota Automóvel**

Esta apresenta-se como uma área bastante complexa no seio da GNR, não só pela importância das viaturas na sua actividade operacional, mas também pelos elevados custos de manutenção, que as mesmas têm.

È importante referir que, qualquer que seja a forma de gestão e manutenção, da frota automóvel, as viaturas têm que estar sempre em condições de

¹⁶ Ministério da Administração Interna e Ministério da Defesa Nacional.

¹⁷ Esta matéria está regulada no Artigo 146.º do Estatuto dos Militares da GNR.

operacionalidade e disponíveis para as intervenções a que sejam destinadas. Relativamente à frota automóvel pode-se verificar duas formas distintas de manutenção da mesma:

- a) na maioria das unidades da Guarda são utilizadas as oficinas de manutenção automóvel das unidades (para assistência e manutenções simples), optando-se pela contratação de empresas locais quando as situações se revestem de maior complexidade.
- b) na Brigada de Transito há recurso à contratação externa da manutenção da frota automóvel.

A existência de oficinas de manutenção automóvel nas unidades tem como desvantagens, o emprego de capital na aquisição de bens para equipar as oficinas, o empenhamento de recursos humanos e respectivo capital investido na sua formação. Além disso cria despesas de custos fixos, tais como água, electricidade entre outras, despesas em óleos, lubrificantes, etc. De salientar que o recurso total ao outsourcing da manutenção de viaturas permitiria a disponibilização dos militares das oficinas para outras áreas de cariz operacional.

Embora na Brigada de Transito já se recorra ao *outsourcing*, não tem sido possível obter todas as potencialidades desta ferramenta de gestão. A consulta de preços para a manutenção das viaturas na Brigada de Trânsito é feita a nível local, logo, não é centralizada num órgão. É, portanto, um sistema “descentralizado, onde o número de aquisições é elevado, existem muitos fornecedores, não existindo aproveitamento do número de viaturas por marca, nem do poder negocial global que toda a frota permite” (Palma 2004:18). Desta forma perde-se a possibilidade de economias de escala, e a consequente diminuição dos preços de contratação.

Verifica-se, assim, que não há aproveitamento das vantagens negociais existentes pelo grande número de viaturas da frota e pelo facto da GNR poder funcionar como um só cliente a nível nacional. Seria, então, possível obter grandes vantagens se a manutenção das viaturas fosse contratada a nível nacional/marca.

O modelo proposto por Palma (2004) no seu trabalho sobre a Gestão da Manutenção da Frota Automóvel da BT é um sistema centralizado, para a definição de fornecedores, contratados através de negociação, tentando aproveitar o número de viaturas por marca, utilizando o poder negocial global que toda a frota permite, obtendo-se desta forma grandes economias de escala.

As grandes vantagens do recurso ao *outsourcing* na manutenção da frota automóvel da GNR serão então as seguintes: permite a libertação de recursos

ao nível humano (mais militares para a Actividade Operacional), técnico e financeiro; desempenho de actividades de difícil gestão e controlo; forma de redução de custos operacionais e de garantir um maior controlo e melhor orçamentação dos custos; possibilita uma afectação mais racional e eficiente de recursos, fazendo com que estes sejam utilizados apenas quando necessários; acaba com a necessidade da aquisição de stocks de peças necessárias para a imediata reparação de veículos.

É importante referir, no que concerne á gestão de frotas automóveis, a Administração Pública aposta na partilha de serviços e funções ao nível considerado adequado. A este respeito a Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005 refere que deve ser feita a organização de serviços de partilha de funções e actividades comuns com o objectivo, designadamente, de concentrar nesses serviços actividades como a gestão de frotas automóveis.

Uma forma de gestão de frotas automóveis que tem tido grande aceitação no sector privado é o Aluguer Operacional de Viaturas (AOV). Este tipo de contrato pode, com as devidas adaptações ser aplicado ao sector público e especificamente à GNR com as vantagens que dele advêm. O AOV é um contrato de aluguer de veículos, a médio ou longo prazo, em que, à sociedade financeira que aluga o veículo é, paga uma retribuição fixa que abrange não apenas o aluguer mas, também, a prestação de um conjunto de serviços operacionais e de manutenção agregados, limitando assim a complexidade típica da gestão de frotas. Neste tipo de contrato é também inerente a liberdade de decisão do o locatário, findo o prazo contratual, devolver a viatura ao locador ou substituí-la por outra nova.

4. DISCUSSÃO/CONCLUSÃO

É cada vez mais importante para qualquer organização concentrar esforços e recursos no desenvolvimento da sua actividade principal. No sector privado isso justifica-se na medida em que a concorrência é cada vez mais agressiva. No Sector Público justifica-se pelo imperativo de fornecer serviços de maior qualidade às populações e pela pressão para a eficiência. Neste contexto, as organizações, privadas e públicas, têm recorrido de forma generalizada nos últimos anos ao *outsourcing* enquanto forma de evoluir, de concentrar todos os seus esforços na sua actividade principal (*core business*) e como condição de racionalizar os custos.

A decisão de recurso a *outsourcing* e a implementação do processo desenvolve-se no seio das organizações, devendo ser integrado nas suas estratégias e nos seus processos. Ao processo de implementação do *outsourcing* deve ser dada extrema importância, uma vez que, desta depende o sucesso do processo. Existem metodologias para a sua aplicação, que se desenrola em diversas fases, sendo a mais importante a elaboração e negociação do contrato, onde deve ficar bem definida a descrição do serviço pretendido e do nível de desempenho esperado.

Alguns estudos perspectivam uma cada vez maior utilização do *outsourcing* por parte do Sector Público. Este fenómeno deve-se, entre outras razões, à crescente adopção por parte dos Governos de técnicas de gestão de empresas privadas. Na Administração Pública Portuguesa nota-se uma crescente aposta no recurso ao *outsourcing*, tal como no sector privado, sobretudo na área dos Sistemas e Tecnologias da Informação. Os programas dos últimos governos revelam uma preocupação no sentido de um crescente recurso ao *outsourcing*, sendo de prever uma maior utilização na nossa Administração Pública.

Relativamente recente e ainda em fase de implementação, e com origem no sector privado, surgiu a figura dos Serviços Partilhados na Administração Pública Portuguesa onde geralmente se recorre ao *outsourcing* (gestão de frotas automóveis, serviços de limpeza). Torna-se importante a curto prazo verificar as consequências da sua adopção na Administração Pública Portuguesa, pois que, para cada serviço isoladamente pode ser uma alternativa ao *outsourcing* de algumas actividades mas, para o conjunto da AP, os serviços partilhados podem ser, eles próprios, objecto de *outsourcing*.

Tal como sucede na Administração Pública, a Guarda Nacional Republicana parece estar a apostar nessas duas formas.

O recurso ao *outsourcing* pode trazer inúmeras vantagens para a Guarda, entre as quais: diminuição de custos, aumento qualitativo do serviço, maior flexibilidade nos serviços, maior afectação de recursos à actividade operacional, melhor solução para as actividades de difícil gestão e controlo.

Relativamente a algumas das áreas referidas neste trabalho onde, na GNR, é possível o recurso ao *outsourcing* é importante dispor algumas considerações finais:

- o recurso ao *outsourcing* na área dos serviços de limpeza pode ser melhorado com a centralização do processo de negociação;

- naquela que é das primeiras áreas onde se recorre ao *outsourcing* na maioria das organizações, a área da alimentação (messes e bares), a GNR continua a depender exclusivamente da sua estrutura e meios;
- a área do ensino/formação parece ser uma boa aposta para a GNR no sentido de uma maior especialização e qualidade na formação dos seus militares;
- o recurso ao *outsourcing* de Sistemas e Tecnologias de Informação pode permitir à GNR o acesso a tecnologias e especialistas não existentes dentro da organização;
- ao nível da manutenção da frota automóvel é possível ver dois tipos distintos de actuação dentro da GNR. Importa referir que não se está a aproveitar em nenhum deles (até agora) as economias de escala que o extenso parque automóvel da GNR possibilita.

É importante referir que, apesar de todas as vantagens, o uso de *outsourcing* não é necessariamente a solução para todos os problemas, e só depois de um sério estudo para cada caso é possível escolher que actividades fazem sentido contratar externamente.

Apesar de serem evidentes as vantagens, pode-se apresentar algumas desvantagens do recurso à contratação externa: perda de confidencialidade; possibilidade de má qualidade do serviço prestado; dependência excessiva em relação ao sub-contratado; possibilidade da ocorrência de custo mais elevados do que se as actividades tivessem sido executadas com os meios internos.

De qualquer forma, podemos concluir que o *outsourcing* surge, sem dúvida, como uma ferramenta com grandes potencialidades para a Administração Pública em geral, e para Guarda em especial, perspectivando-se cada vez mais o seu uso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVELINO, José, (2000) **“Outsourcing”- Um instrumento de Planeamento e de Gestão**, In Vários - Estratégia e Planeamento na Gestão da Administração Pública, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp. 104-111.
- ACCENTURE (2003), The Government Executive Series, **Outsourcing in Government: Pathways to Value**, 40p.
- CARVALHO, Elisabete Reis, (2001) **Reengenharia na Administração Pública – A procura de novos modelos de gestão**, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- CONDE, Pedro, (2005) **“Outsourcing”**, Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas.
- CRUCHINHO, Manuel Jorge, (2005) **Serviços Partilhados na Administração Pública Portuguesa; Uma solução (obrigatória) para a modernização da Administração Pública**, Lisboa, Direcção-Geral da Administração Pública.
- JOHNSON, Adam, (2005), **Como alcançar um alto desempenho? Outsourcing**, Economia Pura; Cadernos, Maio/Junho N.º 1.
- MARQUES, Cláudia Lopes (2003), **“A consultoria - uma oportunidade de outsourcing”** Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas.
- PALMA, José; FIGUEIREDO, João, (2004) **Gestão e Manutenção da Frota da Brigada de Trânsito**, Diploma de Especialização em Aquisição Pública de Bens e Serviços, Lisboa, Instituto Nacional de Administração.
- REIS, Lopes dos, (2000) **Estratégia Empresarial- Análise, Formulação e Implementação**, Lisboa, Editorial Presença.

SANTOS, António (1999) “**5 questões essenciais sobre o Outsourcing**”, Lisboa, Executive Digest, N.º 54.

SANTOS, (1998) **Outsourcing e Flexibilidade – Uma ferramenta de Gestão para o Séc. XXI**, Porto, Texto Editora.

VICKERS, John; YARROW, G., (1998) **Privatization: An Economic Analysis**, the MIT Press.

LEGISLAÇÃO

Lei n.º 3/2004 de 15 de Janeiro (Aprova a lei quadro dos Institutos Públicos).

Lei n.º 4/2004 de 15 de Janeiro (Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 10 de Julho (Linhas de orientação da reforma da Administração Pública).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005 (Reestruturação da Administração Central).