

**MESTRADO**  
**ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
**DISSERTAÇÃO**

**OUTSOURCING NA PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. IMPACTO  
NA EFICIÊNCIA, NA FLEXIBILIDADE E NA QUALIDADE DOS SERVIÇOS**

**MARLENE SOFIA DE ASSUNÇÃO FERREIRA GOMES**

**NOVEMBRO - 2020**

**MESTRADO**  
**ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
**DISSERTAÇÃO**

**OUTSOURCING NA PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. IMPACTO  
NA EFICIÊNCIA, NA FLEXIBILIDADE E NA QUALIDADE DOS SERVIÇOS**

**MARLENE SOFIA DE ASSUNÇÃO FERREIRA GOMES**

**ORIENTAÇÃO:**  
**PROFESSOR DOUTOR VÍTOR MANUEL ÁLVARES ESCÁRIA**

**NOVEMBRO - 2020**

*Ao meu irmão mais velho.*

*Vencedor.*

## **AGRADECIMENTOS**

Os meus profundos e sinceros agradecimentos à minha família: ontem, hoje, sempre e para sempre. Orgulho máximo.

Os meus sinceros agradecimentos ao meu melhor amigo, por todos os conselhos, por todo o companheirismo, por toda a partilha de conhecimentos e por toda a força. Sempre presente.

Os meus sinceros agradecimentos ao Professor Doutor Vítor Manuel Escária, por toda a disponibilidade e por me fazer transparecer os verdadeiros desafios finais e académicos enfrentados. Uma enorme honra o fecho deste ciclo com a sua orientação.

Os meus sinceros agradecimentos a todos os docentes; a todos os profissionais; a todos os diretores, chefes e colegas de trabalho; a todos os colegas de faculdade; a todos os amigos; e a todas as pessoas que fui conhecendo ao longo deste tão belo percurso que é a vida. Agradecida.

Parte de mim deve-se a vós.

Muito obrigada!

## RESUMO

O *outsourcing* é um instrumento de gestão extremamente complexo que tem vindo a ser cada vez mais adotado pelo setor público. No entanto, o fraco conhecimento por parte das organizações ou a excessiva concentração na redução de custos através da sua utilização acabam por deturpar os seus verdadeiros benefícios provocando graves e sérios problemas e colocando, por vezes, em causa o bem-estar das sociedades. O seu impacto na eficiência, na flexibilidade e na qualidade dos serviços é algo que merece ser realmente compreendido, de modo a que, quando utilizado, existam ganhos para todos os intervenientes ou que, pelo menos, não exista qualquer tipo de prejuízo para nenhum deles.

Neste sentido, com a apresentação das suas componentes mais técnicas, das suas vantagens e desvantagens, da caracterização do seu processo, entre outros aspetos fundamentais, e com a exposição de diferentes estudos de caso em concreto, o presente trabalho analisa as condições e as circunstâncias que levaram cada organização a adotar esta estratégia, analisa o seu impacto em cada uma das variáveis, e analisa a relação existente entre elas. Para além disso, retira linhas orientadoras a partir dos casos de sucesso e importantes lições a partir dos casos de insucesso.

Os resultados obtidos permitiram concluir que o *outsourcing* não é apenas um instrumento mas sim todo um processo que requer uma especial atenção; que a importância do desenho, da realização do contrato e da negociação contratual é a componente chave para se alcançarem benefícios máximos para todos os intervenientes; e que os diferentes impactos provenientes da sua utilização se baseiam no *trade-off* eficiência *versus* qualidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Outsourcing*; Eficiência; Flexibilidade; Qualidade; Serviços Públicos

## **ABSTRACT**

Outsourcing is an extremely complex management tool that has been more and more used by the public sector. However, the weak knowledge faced by organizations or the excessive focus on costs reduction through its use ends up misrepresenting its real benefits, leading to serious problems questioning, sometimes, the society's well-being. Its impact on efficiency, on flexibility and on services quality is something that deserves to be really understood in order to, when used, contribute for all the intervenient gains, or at least, to avoid any loss for some of them.

In this way, with the presentation of outsourcing technical components, of its advantages and disadvantages, of its process characterization, among others fundamental aspects, and with the exposition of four case studies, this work analyses the conditions and the circumstances that lead each organization to adopt this strategy, analyses its impact in each variable, and analyses the relation between all of them. Furthermore, this work draws guided lines from the success cases and important lessons from the failure ones.

The results obtained allowed to conclude that outsourcing is not just a tool, but a whole process that requires a special attention; that the importance of the contract design, of the contract realization and of the contractual negotiation is the key component to achieve the maximum benefits for all the process intervening; and that the different impacts from its utilization are based on the efficiency versus quality trade-off.

**KEYWORDS:** Outsourcing; Efficiency; Flexibility; Quality; Public Services

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.1. Provisão de Serviços Públicos.....	2
1.2. Mecanismos e Instrumentos de Mercado .....	3
1.3. <i>New Public Management</i> .....	4
<b>2. REVISÃO DA LITERATURA.....</b>	<b>5</b>
2.1. O <i>Outsourcing</i> .....	5
2.1.1. Tipos de <i>Outsourcing</i> .....	6
2.1.2. Etapas para a utilização do <i>Outsourcing</i> .....	7
2.1.3. O Contrato de <i>Outsourcing</i> .....	8
2.1.4. Razões para o <i>Outsourcing</i> .....	9
2.1.5. <i>Drivers</i> e Determinantes Organizacionais.....	10
2.1.6. Perigos do <i>Outsourcing</i> .....	11
2.2. Teorias Explicativas do <i>Outsourcing</i> .....	13
2.3. Vantagens e Desvantagens do <i>Outsourcing</i> .....	14
2.4. Eficiência, Flexibilidade e Qualidade dos Serviços .....	15
2.5. <i>Outsourcing</i> na Administração Pública.....	18
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>20</b>
3.1. Situações e Estudos de Caso.....	20
3.1.1. Setor da Saúde: <i>Outsourcing</i> de Serviços Clínicos e Não Clínicos.....	20
3.1.2. Setor da Educação: <i>Outsourcing</i> de Recursos Humanos.....	23
3.1.3. Setor dos Transportes: <i>Outsourcing</i> de Recursos Humanos.....	24
3.1.4. Diversos Setores: <i>Outsourcing</i> de vários Serviços.....	26
3.2. Análise de Dados.....	26
3.2.1. Eficiência.....	27
3.2.2. Flexibilidade.....	28
3.2.3. Qualidade.....	29
<b>4. ANÁLISE DE RESULTADOS .....</b>	<b>30</b>
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>34</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>36</b>
<b>7. ANEXOS.....</b>	<b>42</b>

## ÍNDICE DE ANEXOS

<b>ANEXO I:</b> Classificação dos mecanismos de mercado na provisão dos serviços públicos .....	42
<b>ANEXO II:</b> Tipos de <i>Outsourcig</i> segundo a largura e profundidade a adotar .....	43
<b>ANEXO III:</b> Tipos de <i>Outsourcing</i> segundo o âmbito e criticidade da atividade .....	43
<b>ANEXO IV:</b> Razões para adesão ao <i>Outsourcing</i> .....	44
<b>ANEXO V:</b> Custos do <i>Outsourcing</i> .....	45
<b>ANEXO VI:</b> Vantagens do <i>Outsourcing</i> .....	46
<b>ANEXO VII:</b> Desvantagens do <i>Outsourcing</i> .....	47
<b>ANEXO VIII:</b> Comportamentos Oportunistas; Caso das entidades contratadas <i>Too Big to Fail</i> .....	48
<b>ANEXO IX:</b> Consolidação de Dados: Eficiência, Flexibilidade, Qualidade dos serviços prestados e Resultado do <i>Outsourcing</i> .....	48

## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos, não só as instituições privadas como também as instituições públicas têm demonstrado uma crescente preocupação para com a sua própria organização, adotando para isso diferentes tipos de modelos organizacionais e tendo como principal finalidade torná-las mais lucrativas, mais rentáveis e mais sustentáveis.

A presente dissertação visa tentar compreender o impacto que o *outsourcing* provoca na provisão dos serviços públicos ao nível da eficiência, da flexibilidade e da qualidade do serviço prestado; visa tentar compreender como é que estes três conceitos interagem e/ou se interligam entre si no âmbito do *outsourcing*; visa tentar apurar se existem ganhos e/ou perdas em cada uma das três variáveis; e visa tentar captar e analisar que condições e que circunstâncias é que levam à utilização deste instrumento, através da análise de várias situações em concreto e de vários estudos de caso.

Relativamente a outros trabalhos de investigação já realizados sobre o tema, com uma abordagem metodológica mais direcionada para uma revisão de literatura, a dissertação permitirá retirar e obter uma maior e uma mais ampla visão de diferentes áreas de atividade e de diferentes contextos, que levaram cada organização realizar uma tomada de decisão tão impactante como esta.

O tema representa uma grande relevância para a administração pública e para o mundo empresarial, tornando-se, assim, extremamente necessário compreender-se até que ponto é que o setor privado consegue contribuir, ou não, conjuntamente com o Estado, para uma progressiva melhoria do bem-estar social, de modo a que todos os intervenientes obtenham mais e maiores benefícios. É portanto fundamental analisar casos de sucesso e de insucesso, a fim de se delinear possíveis linhas orientadoras para futuras decisões políticas.

Estruturalmente, a dissertação encontra-se organizada em cinco partes: a introdução, apresentando importantes enquadramentos contextuais sobre o tema; a revisão da literatura, aprofundando o conceito do *outsourcing* com a abordagem das suas principais componentes; a metodologia, expondo os estudos de caso e analisando-os de acordo com as variáveis em estudo; a análise de resultados, onde será realizado o cruzamento dos dados e de informações obtidas, de modo a se obter a resposta às questões de investigação;

e a conclusão, onde serão apresentadas as considerações finais, as limitações do presente trabalho e propostas para investigações futuras.

### 1.1. Provisão de Serviços Públicos

Um serviço público define-se por ser um conjunto de atividades e tarefas que têm como principal objetivo satisfazer as necessidades da população. Caracterizando-se por estarem relacionados com os bens públicos, é importante referir que estes e as externalidades associadas constituem uma das falhas de mercado<sup>1</sup> e são as falhas de mercado que impossibilitam o mercado de funcionar unicamente e exclusivamente por si próprio (Innes, 2018), justificando assim, em parte, a intervenção do Estado na economia através de ações corretoras.

É da responsabilidade do Estado assegurar o fornecimento de serviços públicos à sociedade, não só por questões de eficiência e de equidade proveniente de ações corretoras, mas também por questões ligadas a um conjunto de direitos e necessidades dos cidadãos, sejam eles de natureza política, económica, e/ou social. São múltiplas as áreas dos serviços públicos, entre as quais, por exemplo: defesa, justiça, saúde, segurança, educação, serviços sociais, redes de abastecimentos de água, entre outros.

Segundo as abordagens clássicas e sistémicas das teorias de gestão e de administração das organizações – nomeadamente desenvolvidas por Frederick Taylor, Henry Fayol, Elton Mayo, Ludwing von Bertal, entre outros – constata-se a existência de vários modelos, estruturas e estratégias organizacionais (Sotomayor *et al*, 2013). Cabe a cada instituição, de acordo com as suas necessidades, missão, visão, objetivos, e de acordo com uma análise do seu meio envolvente, adotar o que mais se adequa ao que pretende a curto, médio e longo prazo. No âmbito da provisão dos serviços públicos, o heterogéneo conjunto de formas de produção e de provisão destes serviços, por parte do Estado, é importante para questões relacionadas com a eficiência, e o recurso ao *outsourcing*, onde o Estado continua a financiar os serviços públicos mas transfere total ou parcialmente a sua provisão ou produção para o setor privado, é apenas uma das estratégias possíveis, a fim de se criar, ou de se melhorar a sua produção e prestação. O Estado, sempre sob sua

---

<sup>1</sup> Constituem exemplos de falhas de mercado: a não verificação de concorrência perfeita; mercados incompletos e externalidades, bens públicos, custos de transação e informação assimétrica, distribuição do rendimento e equidade, e bens de mérito.

própria fiscalização, poderá então satisfazer as necessidades da população assegurando estes serviços através de entidades de natureza pública, privada, ou mista (Ferraz, 2009).

Girishankar (1999) afirma que a capacidade que um Governo tem para aumentar a eficiência e a eficácia de um serviço público a fornecer é função da prática institucional escolhida e adotada para a prestação desse serviço, das características desse serviço, e do respetivo contexto nacional tendo em consideração as características políticas, estaduais e sociais. Após uma cuidadosa análise dos custos e benefícios de cada uma dessas práticas, o desafio centra-se na tentativa de se encontrar o ponto ótimo em cada uma delas e em assegurar uma provisão com externalidades positivas. Contudo, o Estado também falha ao tentar corrigir as falhas de mercado, mesmo sabendo que o setor público resolve melhor os problemas inerentes aos bens e serviços públicos (Freyens, 2008).

## 1. 2. Mecanismos e Instrumentos de Mercado

Nas últimas décadas do século XX, as reformas do setor público têm sido implementadas seguindo maioritariamente as linhas orientadoras dos ideais *managerialistas* no sentido de agilizar cada vez mais a Administração Pública. Foram três os modelos de governação predominantes: o *Max Weber Model*, o *New Public Management* e o *Governance Model*. O segundo, traduzindo o conceito para Nova Gestão Pública, foi o mais adotado entre os países da OCDE, introduzindo assim cada vez mais a vertente económica na análise e nas soluções administrativas de cada Governo (Marques, 2016).

Os mecanismos de mercado, de acordo com o relatório da OCDE (2008), definem-se por serem um conjunto de regras institucionais que os agentes económicos têm à sua disposição para atingirem os seus objetivos, ou para solucionarem determinados problemas. A fim de se aumentar a eficiência na produção e na provisão dos serviços públicos, estes mecanismos podem ser utilizados de três formas distintas: i) aumentando a qualidade e reduzindo o custo de produção/provisão; ii) aumentando o bem-estar da população através de uma maior aproximação entre a produção/provisão e os gostos e preferências dos consumidores; ou iii) melhorar o orçamento através de uma reflexão sobre os recursos e os custos para a produção/provisão de serviços públicos. Por sua vez, e no âmbito da provisão dos serviços públicos, estes mecanismos podem também ser classificados em três grupos (ver ANEXO I): i) *private ownership and contracting out*,

relacionado com propriedades – públicas e privadas – e com diferentes formas de contratação (o *outsourcing* encontra-se neste grupo); ii) *user choice and competition*, relacionado com um ambiente de regulação para os prestadores de serviços públicos, e com questões relacionadas com até que ponto é que o consumidor poderá exercer o seu poder de escolha diante dos fornecedores, e em que medida é que os últimos têm acesso ao mercado; iii) *price signals in funding*, relacionado com os princípios de financiamento da prestação/provisão do serviço e com questões relacionadas com até que ponto é que o financiamento público reflete a real utilização e/ou desempenho do serviço público.

Neste sentido, Favaro (2008) aponta que as reformas políticas e institucionais se apresentam como um processo estruturado e direcionado para a solução de um determinado problema, em que cada Governo utiliza o melhor mecanismo e o melhor instrumento de mercado compatível com o seu orçamento e com os seus objetivos.

### **1.3. *New Public Management***

Influenciada pela teoria económica e pelo *managerialismo*, como já anteriormente referido, a *New Public Management* ou Nova Gestão Pública foi uma corrente revolucionária progressivamente adotada a nível internacional, que segundo Parashkevova (2011) pretendia intensificar a relação de proximidade com o cidadão e de colocar um fim a todas as ineficiências e burocracias existentes até então na Administração Pública. Esse objetivo seria prosseguido através da procura, da transferência e da implementação de princípios de gestão seguidos pelo setor privado para o setor público, verificando-se neste último uma transição paradigmática de «administração» para «gestão».

Seguindo ainda o mesmo autor, é importante referir que, caracterizada por palavras-chave fundamentais – eficácia, eficiência, distribuição, flexibilidade, avaliação, e medição de desempenho – esta abordagem não resolveu por completo o problema das falhas de mercado e das respetivas falhas do Estado ao tentar solucioná-las. No entanto, obteve-se uma maior descentralização da tomada de decisão, mais flexibilidade para as organizações, e uma melhoria dos acessos e da capacidade de resposta através da utilização das novas tecnologias, permitindo assim que as tarefas do governo fossem executadas mais competentemente e avaliadas com base na satisfação do cliente, perdurando até à atualidade. Esta doutrina originou uma certa pressão para que os

Governos fossem mais eficientes e eficazes, satisfazendo assim e cada vez mais as necessidades dos cidadãos (Marques, 2016).

## 2. OUTSOURCING: UMA REVISÃO DA LITERATURA

A revisão da literatura irá cobrir tópicos centrais relativamente ao *outsourcing*, tais como: i) o *outsourcing* e as suas componentes (os tipos de *outsourcing*, as etapas, o contrato, as razões pelo qual é utilizado, os *drivers* e determinantes organizacionais, e os perigos associados); ii) as teorias explicativas; iii) as vantagens e as desvantagens; iv) os três conceitos em estudo (eficiência, flexibilidade e qualidade nos serviços); e v) o *outsourcing* na administração pública.

### 2.1. O *Outsourcing*

Entende-se por *outsourcing* “*the act of obtain services from an external source*” (Brown & Wilson, 2005:20), ou seja, é muito sinteticamente a transferência de serviços e/ou atividades para uma entidade externa. Embora existam diferentes definições para o conceito – a sua representação difere e varia consoante o setor, consoante o agente económico e consoante a perspetiva em causa – a verdade é que todas elas remetem-se para essa mesma transferência, podendo esta ser aplicada a várias atividades, tais como: tecnologia, recursos humanos, finanças, logística, distribuição, marketing, vendas, relações com os clientes, *back office*, serviços operacionais, entre muitos outros. Como principais agentes económicos pertencentes a este mercado tem-se a entidade contratante e a entidade contratada, representadas pelo lado da procura e pelo lado da oferta, respetivamente.

Apresentando um pouco a sua evolução, Gunasekaran *et al* (2015) afirmam que apesar ter começado a ser utilizado a partir dos anos 50, tornou-se apenas mais frequente a partir dos anos 80, onde várias organizações apresentavam como principal finalidade uma redução de custos e um maior foco no seu *core business*, ou seja, nas atividades principais. Retirados os benefícios provenientes dessa mesma redução de custos ao longo do tempo, verificou-se posteriormente uma grande mudança estratégica predominando apenas a contratação de serviços e atividades sem grande especialização ou sem grande *know-how*. A partir de 2000 até à atualidade, a utilização do *outsourcing* passou de uma diferenciação competitiva para uma espécie de norma padrão, altura essa onde as organizações estavam inseridas numa época caracterizada pela exploração e pela implementação de novos

modelos de negócio, originando dessa forma diversas vantagens competitivas sustentáveis. Com uma natureza evolutiva caricata, tradicional nos anos 80, estratégica nos anos 90, e transformacional nos anos 2000 e até à data, cabe sempre à entidade contratante decidir quais as verdadeiras razões para se recorrer ao mesmo, sejam elas relacionadas com o desempenho de atividades principais, secundárias, entre muitas outras que serão abordadas mais adiante. De acordo com Mohan & Kumar (2006), muitas organizações introduzem esta estratégia de modo a obterem o número certo de colaboradores, no momento certo e no local certo, sempre com o objetivo de atingir os objetivos definidos. Acompanhando toda uma tendência de um maior foco no *core business*, a verdade é que a sua aderência tem vindo a provocar uma forte influência a nível internacional.

Relativamente ao conceito em si, o relatório da Trades Union Congress (2015) refere que o mesmo deriva essencialmente da noção da concorrência; que tem como principal *driver* a eficiência, a melhoria da qualidade, e a inovação; e que a sua finalidade é, por vezes, confundida com uma necessidade de colmatar falhas nos serviços públicos ou confundida com uma resposta à austeridade através de diversos cortes a realizar no setor. O que é certo é que existem muitas outras razões a ter em conta que irão ser apresentadas nos próximos subcapítulos.

Entre os países que apresentam um maior número de experiências referentes a esta estratégia nos serviços públicos temos: os Estados Unidos da América, o Reino Unido, a Austrália, o Canadá, a Índia, Hong Kong, Japão, e Singapura (Parashkevova, 2011).

### **2.1.1. Tipos de *Outsourcing***

A classificação de diferentes tipologias pode ser representada quanto à finalidade, quanto à largura e profundidade a adotar e quanto à relação estabelecida entre o âmbito da atividade realizada pela contratada e a criticidade da mesma.

Primeiramente, a nível da finalidade, segundo Brown & Wilson (2005), existem três níveis de *outsourcing*: o tático, o estratégico e o transformacional. O tático refere-se àquele que é utilizado quando a organização se encontra com um problema específico, onde uma entidade externa é contratada para solucionar o problema originando poupanças imediatas. O estratégico refere-se àquele em que o objetivo da organização ao utilizá-lo é o de acrescentar valor a longo prazo através de uma boa relação entre o contratante e o

contratado. Por fim, o transformacional refere-se àquele que a organização recorre quando pretende alterar o seu negócio, isto é, numa primeira fase a entidade contratada realiza atividades dentro das regras estabelecidas pela entidade contratante, numa segunda fase, a entidade contratada já dá início ao seu processo de redefinição das regras da contratante, e por fim, numa terceira fase, essa mesma entidade contratada já é utilizada com o propósito de redefinição do negócio em si.

Por outro lado, segundo a largura (proporção de atividades contratadas relativamente ao número total de atividades existentes na organização) e a profundidade a utilizar (proporção de cada atividade interna que irá ser atribuída à entidade contratada), de acordo com Kurshumov (2013), classificam-se diferentes tipos de estratégia: *selective*, *selective function-orientated*, *functional*, *selective activity-orientated*, *balanced*, *large-scale in depth*, *dispersed*, *wide large-scale*, e *total* (Ver ANEXO II).

E quanto à relação estabelecida entre o *scope* da função contratada e a criticidade realizada por esta, para Gunasekaran *et al* (2015), os diferentes tipos passam por: *out-tasking*, *co-managed services*, *managed services*, e *full-outsourcing* (Ver ANEXO III).

### **2.1.2. Etapas para a utilização do Outsourcing**

Antes de dar início ao processo de tomada de decisão, urge averiguar uma série de fatores como é o caso da dimensão da organização, do tipo de organização, do tipo de negócio desenvolvido, e do nível de integração que se pretende com a entidade contratada (Brown & Wilson, 2005).

Após essa verificação, e para se avançar com a estratégia, todo um processo constituído por várias etapas a percorrer torna-se crucial, onde é exigida uma minuciosa avaliação em cada uma delas, tais como: i) ter uma visão e um plano estratégico; ii) estudar o impacto que a decisão terá a longo prazo na própria organização e em todo o seu meio envolvente (tanto a nível de missão, como de estratégias, custos, qualidade, flexibilidade e prazos); iii) definir claramente o tipo de atividades a contratar e os respetivos níveis de performance esperados; iv) recolher informações relativamente à entidade a contratar e selecionar a mais adequada; v) assegurar a existência de recursos suficientes para proceder ao pagamento de todos os serviços contratados; vi) obter um contrato eficaz, bem estruturado e bem monitorizado, e a respetiva negociação; vii) assegurar a qualidade da boa informação permitindo assim que todos os intervenientes

tomem determinadas decisões; viii) estabelecer o tipo de relação a ter para com o fornecedor, isto é, com ou sem controlo direto e manter uma boa relação com o mesmo; ix) realizar um plano completo com todas as atividades e funções a serem transferidas para os futuros serviços contratados; x) decidir o modo de monitorização do desempenho atribuindo prémios e penalizações aos que melhor e pior desempenho apresentarem; xi) decidir o processo de alteração da entidade contratada caso o desempenho da organização não se demonstre aceitável; xii) considerar potenciais desistências do contrato que podem ser uma boa componente estratégica a ter em conta (Michela & Carlotta, 2011; Hila, 2014; Innes, 2018; Pavaloaia, 2011).

Existem organizações que realizam simulações percorrendo todas as etapas e que acabam por não avançar com a implementação, uma vez que encontram mais vantagens e benefícios em produzir internamente (Entwistle, 2005). Estas simulações, retratando a decisão *make-or-buy*, deveriam ser sempre efetuadas, de modo a evitarem-se prejuízos e perdas de investimento refletidos em muitos casos organizacionais.

### **2.1.3. O Contrato de *Outsourcing***

Os contratos são uma componente fundamental e crucial no que toca ao *outsourcing*, uma vez que representam um mecanismo de gestão de todo o tipo de relação estabelecida entre a entidade contratante e a entidade contratada. Os melhores dos cenários a obter a partir da sua gestão implicam que o contrato seja o menos completo possível, para que a mudança e para que a adaptação a novas situações que possam surgir sejam facilitadas e aos menores custos possíveis (Gunasekaran *et al*, 2015). No entanto, por sua vez, isso implica estabelecer relações de confiança entre as entidades e um comprometimento por parte de ambas no alcance dos objetivos definidos.

O facto de os contratos serem incompletos encontra-se primeiramente associado ao conceito de racionalidade limitada – ponto de vista defendido por muitos autores – onde cada agente económico deseja agir de modo racional realizando sempre uma análise de custo-benefício de acordo com os seus interesses, mas que se encontra sempre limitada devido à impossibilidade de ter informação completa, de estar inevitavelmente sujeito a contingências, e pelo facto de o contrato possuir aspetos complexos e imensuráveis referentes à atividade ou serviço em questão (Innes, 2018). Por outro lado, e ainda seguindo o raciocínio da autora, os mesmos servem para combater comportamentos

estratégicos e situações oportunistas, como é o caso da realização de uma renegociação resultante de um acontecimento inesperado, onde a entidade contratada pode vir a cobrar preços bastante mais elevados porque sabe que, para a entidade contratante, neste para o Estado, os *switching costs*<sup>2</sup> serão bem mais elevados, retratando apenas um exemplo.

Segundo Mosca (2017), o mesmo deverá conter e caracterizar-se por: i) uma essência do compromisso contratual; ii) uma clara definição referentes às expectativas de ambas as partes; iii) pedidos de mudança de governação bem desenhados, claros e articulados; iv) proteção de dados e proteção/definição de propriedade intelectual; v) *status* dos trabalhadores envolvidos; vi) pagamento para ambas as partes; vii) causas de demissão ou de eliminação relativamente à autoridade de gestão; e por fim, viii) uma lei governativa que irá gerir todos os potenciais conflitos e/ou disputas através de leis e mecanismos de resolução ao longo do contrato.

Relativamente à escolha da entidade contratada, há que se ter em consideração a dimensão e o historial da entidade, realçando que a dimensão é um critério altamente perigoso na fase da procura, uma vez que poderá provocar consequências sérias a nível do desempenho e da qualidade das atividades e dos serviços e na competitividade da organização; o fator geográfico; o grau de confiabilidade; o grau de possibilidade de realizar alterações na organização; a qualidade do serviço prestado; a melhoria contínua; e o nível de tecnologia que utiliza. Após escolhido um grupo de potenciais entidades contratadas, é da responsabilidade da organização solicitar a cada uma delas um *Request-for-Proposal*<sup>3</sup>, onde se irá proceder à recolha e à análise de todos os dados fundamentais de acordo com as suas necessidades e objetivos, e assim dar início à negociação contratual com a entidade selecionada (Michela & Carlotta, 2011; Krell, 2007; Bovaird, 2016).

#### **2.1.4. Razões para o *Outsourcing***

Ao longo dos anos, as organizações têm recorrido ao *outsourcing* pelas mais diversificadas razões e/ou benefícios que se foram alterando de acordo com as diferentes épocas atravessadas, de acordo com diferentes influências internacionais, de acordo com diferentes pressões institucionais, e/ou de acordo com uma simples alteração de

---

<sup>2</sup> Designam-se por *switching costs* todos os custos que uma organização, empresa ou indivíduo tem que suportar para realizar a troca de um produto, de um fornecedor ou de uma entidade contratada.

<sup>3</sup> O *Request-for-Proposal* é apenas uma das técnicas existentes que a organização poderá adotar para iniciar e/ou avançar com o processo de preparação para a realização da negociação.

circunstâncias. Desta forma, é possível agrupá-las em dois grandes grupos: um primeiro, onde se encontram todas as razões relacionadas com a redução de custos e com diversos outros aspetos de curto prazo, e um segundo grupo, onde se encontram todas as razões relacionadas com aspetos estratégicos da organização, nomeadamente aqueles que se encontram relacionados com a melhoria dos recursos, das capacidades, e das suas vantagens competitivas (Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018). Ambos os grupos representam duas das teorias explicativas no âmbito do *outsourcing* que serão explicadas mais adiante, a Teoria dos Custos de Transação e a Teoria *Resource Based View*, respetivamente.

Segundo a revisão da literatura, e segundo vários autores, são várias as razões a ter em consideração (ver **ANEXO IV**). Importa referir que apesar da enorme diversidade, as mais comuns encontram-se maioritariamente relacionadas com o objetivo de redução de custos.

### **2.1.5. Drivers e Determinantes Organizacionais**

Os *drivers* e/ou determinantes são elementos identificados pela organização de elevado impacto no seu negócio, na sua performance e nos seus resultados, que servem como uma espécie de orientação para a medição, para o alcance dos objetivos e para a satisfação das suas necessidades. Muito semelhantes às razões anteriormente referidas, uma vez que acabam também por representar os objetivos da organização de certa forma, apresentam-se como *drivers* organizacionais: o acesso à tecnologia, os custos<sup>4</sup> associados, a flexibilidade obtida, a qualidade obtida, e a redução de risco (Mohamed *et al*, 2019); poupanças obtidas a nível de custos, uma maior foco nas forças da organização, a flexibilidade obtida como já referido, segurança a nível da informação, a perda de controlo de gestão, uniões e problemas morais, qualidade do serviço prestado pela entidade contratada, nível de confiança entre as entidades contratantes e contratada, a importância estratégica da tarefa, o nível de investimento realizado em ativos pela entidade contratada, maturidade de mercado (Gunasekaran *et al*, 2015). Para além destes, tanto para o setor público tanto para o setor privado, a transformação de custos fixos em

---

<sup>4</sup> Os custos do *outsourcing* são constituídos por (ver **ANEXO V**): custos de produção, custos de negociação, custos de monitorização, custos de contestação, custos provenientes de situações de oportunidade (Vining & Globberman, 1999); custos de supervisão (Gunasekaran *et al*, 2015); e custos diretos e custos indiretos (Freyens, 2008).

variáveis numa ou em mais áreas de negócio é para muitos autores uma mais-valia e simultaneamente um *driver* traçado para muitas organizações, uma vez que minimizando e mantendo os primeiros num mais baixo nível possível, origina consequentemente uma maximização do valor dos seus serviços e atividades.

Os momentos que respondem à questão relacionada com a decisão *make-or-buy* acabam também por fornecer uma orientação às entidades contratantes de certo modo, e de acordo com Hila (2014), são quando a organização: i) necessita de apoio numa determinada função/tarefa específica, que a curto prazo poderá ser não só mais económico como também mais sustentável relativamente a outro tipo de estratégia a tomar); ii) necessita de expandir como resposta aos aumentos da procura e da oferta, onde o *outsourcing* poderá cobrir a falta de recursos e/ou infra-estruturas; iii) se depara com a necessidade de iniciar um novo processo internamente num curto período de tempo; iv) pretende transformar um processo interno, e posteriormente poderá voltar a desempenhar essa função/tarefa internamente de um modo mais estável e mais aprazível; v) se depara com a escassez de competências e *know-how* numa determinação área e com a dificuldade em encontrar os recursos humanos adequados, onde o *outsourcing* é encarado como uma solução do problema em causa através da contratação para uma mesma carga laboral a custos mais económicos, mantendo a qualidade do serviço prestada; e quando vi) apresenta ineficiências no desempenho das suas funções/tarefas, onde o *outsourcing* surge como combate aos respetivos riscos operacionais e financeiro.

#### **2.1.6. Perigos do *Outsourcing***

Os perigos associados a todo o processo de adoção e de utilização do *outsourcing* numa dada organização, podem ser mais visíveis e ter um maior impacto num determinado período temporal, isto é, antes, durante e/ou após o oficial início de atividades da entidade contratada.

Segundo Hila (2014), são exemplos destes perigos: i) a falta de planeamento caracterizado por decisões instantâneas; ii) uma errada previsão de mercado que provocará, consequentemente, elevados níveis de investimento que terão que ser reduzidos a curto prazo; iii) a quantidade de *cash flow* disponível, isto é, muitas empresas de *outsourcing* exigem alguma capitalização, levando a organização a utilizar o seu *cash flow* operacional para construir e manter o negócio, abdicando assim de oportunidades de

crescimento e de investimento; iv) *overspending*, que alinhado com a falta de planejamento aumenta significativamente os gastos excessivos; v) desenvolvimento de aprendizagens inadequadas; vi) as capacidades de comunicação, onde a falta de clareza e de preparação na transmissão de informações pode condicionar o relacionamento e o desempenho de ambas as partes; e por fim, vii) o facto de a organização ter *drivers* suficientes ou insuficientes, onde a falta de equilíbrio entre estes poderá provocar efeitos negativos na entidade contratada. Para Dinu (2015), apresentam-se também os seguintes: i) a fraca exigência na seleção da entidade contratada; ii) a incompatibilidade verificada entre os padrões procedimentais da organização; iii) a não existência de um *gap* entre confidencialidade e determinados “segredos” de mercado, onde as organizações deverão exigir às entidades contratadas o conhecimento de determinados padrões de segurança e a respetiva monitorização; iv) a dependência exclusiva de apenas uma entidade contratada para todas as necessidades da organização; v) a existência de diferenças culturais, onde as organizações devem ter consciência dessas mesmas diferenças e aplicar determinadas formações especializadas para saber lidar com elas; vi) a perda de motivação por parte dos colaboradores da organização ao encararem o *outsourcing* como perdas a nível da empregabilidade; e por fim, vii) a falta de controlo no progresso da entidade contratada.

O risco, derivado de situações de incerteza, é uma componente que faz parte do processo de tomada de decisão de todas as organizações. Neste sentido, e uma vez que os gestores não têm todas as informações necessárias, mensuráveis e confiáveis sobre os resultados das várias alternativas consideradas, cabe a cada um deles decidir o grau de risco que estão dispostos a assumir. Freyens (2008) afirma que para os formuladores de políticas públicas, contratar serviços ao setor privado via *outsourcing* provoca problemas sérios na administração pública tais como os relacionados com a informação assimétrica, problemas relacionados com posições abusivas e dominantes de mercado, e relacionados com todos os riscos incluídos e associados aos contratos incompletos. Desta forma, a fim de se obter todos os benefícios que este instrumento poderá oferecer e para que esses mesmos benefícios compensem os desafios vigentes da organização, o risco terá que ser consciencializado e estudado. Este poderá ser mitigado através de práticas protecionistas, através da aprendizagem proveniente de erros ou falhas anteriores (alheias ou não), e pela escolha de uma entidade contratada com uma vasta experiência de preferência e que tenha a capacidade de tornar o projeto lucrativo.

## 2.2. Teorias Explicativas do *Outsourcing*

As duas principais teorias que explicam a origem e a finalidade do *outsourcing* são a Teoria dos Custos de Transação e a Teoria de *Resource Based View*, apesar de existirem outras que complementem e que representam diferentes perspectivas.

A Teoria dos Custos de Transação criada por Ronald Coase em 1937 e posteriormente desenvolvida por Oliver Williamson em 1975 é a mais apontada pela maior parte dos autores e a mais utilizada nos estudos sobre a implementação deste instrumento. Os custos de transação definem-se por serem os custos totais de uma transação efetuada pela organização ao menor preço possível, como por exemplo, a elaboração e negociação de contratos, a organização de atividades, a mensuração e fiscalização de direitos de propriedade, a monitorização do desempenho. Coase define-os como “*the costs of using the price mechanism in the market*” e Williamson define-os como “*the costs of running the economic system*” (Butter, 2010:10). Encontrando-se fortemente baseada numa ótica de custos, é considerada a melhor base teórica para o apoio da tomada de decisão, embora predominem alguns fatores, apontados por Williamson, que afetam e que dificultam a sua precisão, como é o caso das situações de incerteza nos contratos, no meio envolvente, nas situações de oportunismo, e nas situações de informação assimétrica (Mohamed *et al*, 2019; Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018). De certa forma, foca-se basicamente no alinhamento dos interesses entre o comprador e o fornecedor, de modo a que sejam realizados o mínimo de custos de transação possíveis (Gupta, 2017; Innes, 2018). No âmbito do *outsourcing*, a teoria sugere uma comparação entre a minimização de todos os custos do que é produzido internamente e a minimização de todos os custos do que é produzido conjuntamente com os serviços contratados, analisando-a cuidadosamente, a fim de se concluir se a adoção do instrumento irá originar benefícios para a organização.

A Teoria de *Resource Based View* está relacionada com o modo de como os recursos da organização são aplicados e utilizados dentro da organização, a fim de se criar vantagens competitivas. É uma teoria que reflete o interesse na otimização dos recursos internos que poderão ser complementados com os recursos contratados, caso assim seja mais eficiente, a fim de se alcançar eficiência não só para a organização como também para todos os restantes *stakeholders* e para as respetivas relações contratuais estabelecidas entre eles. A teoria assume que as diferenças no desempenho das empresas são

justificadas pelas diferentes utilizações e/ou combinações dos seus recursos (Gandja & Estay, 2012). Mais concretamente, Mohamed *et al* (2019) indicam que esta pode desagregar-se em dois grandes pilares: o primeiro, “*resource diversity*”, onde a organização opta por investir particularmente no *know-how* e nas competências dos seus colaboradores; e “*resource immobility*”, onde a organização opta por investir particularmente numa cultura organizacional na qual os seus colaboradores ambicionariam trabalhar. Ao fim ao cabo, o segredo passa por uma excelente gestão das práticas de capital humano a adotar, dos procedimentos organizacionais, de oportunidades educacionais, e de práticas de interação social no local de trabalho, tornando-se assim componentes chave fortíssimas a serem abordadas.

As duas teorias complementam-se uma à outra, uma vez que nenhuma delas é exclusivamente suficiente para explicar a implementação do *outsourcing* numa determinada organização (Gunasekaran *et al*, 2015). Uma boa e inteligente complementaridade entre o que é desenvolvido internamente e o que será desenvolvido via *outsourcing* acaba por ser a grande e a melhor vantagem competitiva (Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018). Reforçando com conclusões retiradas de “*Wealth of Nations*” escrito por *Adam Smith* – uma das referências fundadoras da economia – a especialização utiliza as economias de escala, competências e ferramentas, para que os custos de produção diminuam ou para que a qualidade do serviço melhore, demonstrando assim os ganhos provenientes da aposta e no investimento no progresso interno da organização (Butter, 2010).

### **2.3. Vantagens e Desvantagens do *Outsourcing***

Assimiladas já as principais componentes do *outsourcing* e as teorias explicativas, é crucial e indispensável uma ponderação entre as vantagens e as desvantagens a realizar por parte da entidade contratante. Os ANEXOS VI e VII apresentam de forma estruturada e respetivamente, as vantagens e as desvantagens do *outsourcing*. Um aspeto muito curioso a referir é que grande parte das desvantagens podem ser colmatadas com a escolha da entidade contratada mais adequada, e com um bom planeamento. Sabendo que o “*outsourcing is not an effective solution for every organization*” (Marques, 2016:101), é da responsabilidade do gestor saber o que terá mais peso, saber que implicações trará

para a organização, e saber o que poderá ser contornado, a fim de se concluir se compensa ou não avançar com a decisão.

#### 2.4. Eficiência, Flexibilidade e Qualidade dos Serviços

Os resultados e ganhos provenientes da utilização do *outsourcing* significam reduzir nos custos totais, aumentar a qualidade dos serviços prestados pela organização, ou a verificação ambos (Abelson, 2005). No entanto, esses mesmos ganhos refletem uma certa preocupação, na medida em que podem comprometer a qualidade do serviço prestado. Assim, afirma-se que a eficiência e a qualidade são conceitos exclusivos, existindo portanto um claro *trade-off*.

Relativamente à eficiência, existe de facto uma melhoria verificada no nível de custos através das economias de escala alcançadas, sendo possível para a organização atingir um menor *break-even-point*<sup>5</sup> (Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018). Em prol da eficiência, quando se se depara com uma redução da qualidade do serviço prestado, os custos para a colmatar não irão ser internalizados a longo prazo pela entidade contratada caso esta última tenha um contrato a curto prazo, e irão ser sim internalizados pela entidade contratante, provocando, conseqüentemente, prejuízos para a sua organização e para a sociedade. Se as organizações adotarem o mesmo tipo de comportamento que o das entidades contratadas, isto é, se agirem conscientemente a curto prazo, a eficiência e/ou as melhorias na qualidade dos serviços podem desaparecer a longo prazo (Freyens, 2008). Há ainda uma questão relacionada com os ganhos de eficiência, uma vez que, grande parte das vezes, são subentendidos e refletidos no pagamento de baixos salários, e/ou numa maior evasão fiscal<sup>6</sup>. Assim, o resultado final pode não estar sempre relacionado com ganhos de eficiência, mas sim com redistribuição sem a verificação de melhorias de *Pareto*<sup>7</sup> em termos sociais, reduzindo o bem-estar social, conseqüentemente.

---

<sup>5</sup> Designa-se por *break even point*, o ponto de equilíbrio financeiro de uma determinada organização onde o valor das receitas iguala o dos custos. Assim, quanto menor o ponto de equilíbrio, menor serão as receitas necessárias para cobrir os custos.

<sup>6</sup> Dá-se o nome de evasão fiscal a uma das formas ilícitas de se evitar o pagamento de taxas, impostos e contribuições.

<sup>7</sup> O ótimo de *Pareto* é uma combinação eficiente de recursos onde não é possível melhorar o bem-estar de pelo menos um indivíduo sem diminuir o bem-estar de pelo menos outro. Assim, uma melhoria de *Pareto* é verificada com uma outra combinação eficiente de recursos onde é possível melhorar o bem-estar de um indivíduo sem prejudicar um outro.

Por norma, a contratação é mais eficiente quando os custos de transação e de monitorização são reduzidos, mas também quando os critérios a acordar pelo serviço, como por exemplo, a quantidade a contratar, a qualidade prestada, os prazos, entre outros, podem ser precisamente especificados. Não é por acaso que o *outsourcing* funciona melhor em serviços de menor grau de complexidade e em serviços rotineiros – como é o caso dos serviços de limpeza, serviços de recolha de lixo, serviços de manutenção de veículos, serviços de pintura, entre outros – onde os contratos encontram-se mais próximos de serem completos, de serem totalmente escritos e específicos. Contudo, estes não deixam de ter um certo nível de ambiguidade e não deixam de ser incompletos devido à componente das situações de incerteza e das de contingência que poderão surgir (Abelson, 2005).

Quando se fala em flexibilidade, fala-se em flexibilidade dos mercados, das empresas, dos produtos, dos contratos, dos indivíduos e dos regimes e ambientes de trabalho. Análises apontam que elevados níveis de flexibilidade encontram-se diretamente associados a elevados níveis de benefícios provenientes a utilização do *outsourcing*, tendo sempre em consideração o *trade-off* existente entre a flexibilidade nas operações internas e os benefícios/vantagens provenientes do *outsourcing*. Quanto maior o nível de profundidade de *outsourcing* a adotar, maior a relação entre flexibilidade de operações internas e os benefício/vantagens (Arias-Aranda *et al*, 2011). A flexibilidade pode classificar-se como interna ou como externa à organização. A interna define-se pelos esforços realizados, a fim de aumentar a capacidade de ajustamento através de mudanças organizacionais ou de mercado de trabalho face às circunstâncias ocorridas; a externa, que é onde se inclui a estratégia de *outsourcing*, consiste na utilização de alterações externas face à organização (Martínez-Sánchez *et al*, 2006). Quando uma organização decide implementar o *outsourcing* no seu negócio, observa-se inicialmente um inevitável risco associado à perda da capacidade de modificar e de melhorar a gestão dos serviços que foram contratados, colocando em causa a vantagem competitiva que se pretende alcançar. Assim, a flexibilidade tem despertado cada vez mais relevância no âmbito de sobrevivência estratégica organizacional (Tan & Sia, 2006).

São quatro as dimensões que constituem uma abordagem holística do conceito no contexto do *outsourcing*, como é ao caso de: robustez, representando a capacidade que a organização tem para reagir à incerteza face a alterações externas ao nível da procura,

*product-mix* e disponibilidade de recursos; modificabilidade, representando a capacidade da organização realizar modificações como o nome indica; novas capacidades, representando a capacidade da organização inovar sob forma de resposta a mudanças drásticas; e facilidade de saída, representando a capacidade que a organização tem para transferir ou permitir a entrada de novos recursos (Tan & Sia, 2006). No que diz respeito à relação entre o ambiente de incerteza e os resultados específicos provenientes da utilização do instrumento, são diversas as análises que permanecem inconclusivas. O que tem sido verificado é que as organizações que se encontram em ambientes mais dinâmicos apresentam maiores níveis de flexibilidade, porque têm mais tendência a realizar um maior número de renegociações e apresentando conseqüentemente maiores níveis de sucesso (Martínez-Sánchez *et al*, 2006). Contudo, é necessária uma capacidade residual interna, que, devido aos objetivos relacionados com eficiência, poupanças, falta de conhecimento operacional por parte da entidade contratante e com o reduzido nível de resiliência do sistema quando ocorrem falhas cometidas pela entidade contratada, muitas das vezes é colocada em causa.

Por fim, a qualidade, que é um tema que até à data tem provocado alguma controvérsia, uma vez que é um conceito bastante sujeito a questões como: O que define a qualidade de um serviço? A qualidade é mensurável? Que critérios se devem utilizar para avaliar a qualidade? A qualidade é universal para todo o tipo de serviços? Os Governos, tendo como principal objetivo obter ganhos de eficiência através da utilização de vários mecanismos de mercado, estratégias e/ou instrumentos de gestão pública, poderão conseguir alcançá-los aumentando, mantendo ou até mesmo deteriorando a qualidade na prestação de serviços. Como, no geral, a qualidade é de difícil mensuração, sobressai-se assim o incentivo para a redução de custos nas organizações (Innes, 2018). Contudo, muitos estudos referem que a dificuldade de mensuração de custos está relacionada com a complexidade na avaliação da performance, devido às relações de agência (Gandja & Estay, 2012). Quanto mais complexo o serviço, mais complicada é a avaliação do desempenho, e mais complicada é a contabilização das poupanças alcançadas.

Importa realçar que, a qualidade dos serviços não é apenas percebida pelo cidadão, apesar de existir uma pura e inerente relação entre qualidade de serviço e a satisfação do cliente. Estudos consideram que ambas as variáveis são independentes, caracterizadas por

uma grande proximidade entre elas, e levando a que o aumento de uma leve ao aumento da outra, e vice-versa. No entanto, a organização é constituída por todos os seus *stakeholders*, onde a qualidade preside também nos serviços inseridos em cada uma das relações estabelecidas entre eles. Por outro lado, são exemplos dos elementos que justificam o *gap* entre o serviço prestado e o serviço esperado: a confiabilidade, a capacidade de resposta, a competência, o acesso, a cortesia, a comunicação, a credibilidade, a segurança e o atendimento aos clientes por parte dos fornecedores, onde posteriormente serão avaliados com base no *timing*, na transparência, na eficácia, na honestidade e na justiça no âmbito dos serviços (Aik, 2016).

Nos serviços públicos, as decisões democráticas sobre os resultados esperados e desejáveis a alcançar são mais importantes do que a eficiência refletida na redução de custos, portanto o estabelecimento de prioridades é essencial, assim como um inteligente envolvimento dos *stakeholders* (Bovaird, 2016). A qualidade do serviço tem uma relação direta e causal com as capacidades, com os antecedentes, com as competências da organização, e com as qualificações da entidade contratada, e o grande problema é que o *outsourcing* tem tendência a recorrer a trabalho mais barato, que posteriormente terá repercussões na qualidade de serviço. Urge a necessidade de reavaliar a situação e o impacto provocado entre estas políticas (Aik, 2016).

### **2.5. Outsourcing na Administração Pública**

No âmbito da Administração Pública, o *outsourcing* funcionou como um mecanismo de mercado utilizado pelos Governos no contexto das reformas gestionárias atravessadas pelo setor público nas últimas décadas do século XX (OCDE, 2008), tendo possibilitado uma redução nos mesmos a nível de dimensão, de gastos, e de recursos humanos, e alcançado deste modo, ganhos de eficiência. Sabendo que a maior parte dos países europeus adotou o modelo de *New Public Management*, com o principal objetivo de reduzir a intervenção do Estado na economia, e com o objetivo de o Estado passar a focar-se mais nas funções de regulação em vez de se focar apenas nas funções de produção e de bens e serviços, surge então uma das políticas possíveis a implementar, o *outsourcing*, a fim de colocar o setor privado a desempenhar o que até então era desempenhado apenas pelo setor público: i) adquirir bens e serviços do setor privado incluindo assim na sua cadeia de produção, os chamados consumos intermédios; ii) optar pela contratação de

uma entidade externa que será responsável pela provisão de bens e/ou serviços diretamente para os cidadãos, as chamadas transferências sociais (Marques, 2016).

A partir do momento que se verificou uma passagem da implementação, por parte do Governo, do *outsourcing* sobre os serviços dos quais estava mais familiarizado (serviços mais direcionado para tarefas manuais), para os serviços mais complexos (serviços mais administrativos), têm-se acentuado diversas discussões no que diz respeito aos efeitos e aos resultados esperados a nível de eficiência e de melhorias de qualidade dos serviços públicos, uma vez que torna-se muito complicado proceder-se à mensuração do desempenho via contrato, e uma vez que o nível de incorporação de valores públicos<sup>8</sup> é maior (Ferraz, 2009).

Uma curiosidade a apontar é que, embora o *outsourcing* contribua em média para uma poupança de cerca de 20% nos custos, essa mesma poupança poderá ser facilmente perdida se o investimento em monitorização nos contratos não for suficiente, mantendo, por vezes, desta forma, a qualidade do serviço prestado inalterado (Seba, 2018; Gandja & Estay, 2012). Há literatura que defende que a utilização deste instrumento não contribui para a redução da despesa pública (Alonso *et al* 2017), e sim para uma progressiva degradação dos serviços prestados, e que apesar de ter sido uma estratégia dominante e reformatória em muitos países, constitui um risco profundo e sistémico para o estado democrático (Innes, 2018).

*“When public service delivery fails the impact can be disastrous for service users and the wider community”* (Lochlainn & Collins, 2015:24). Torna-se deste modo fundamental compreender a natureza do bem/serviço prestado, analisar todos os fatores, riscos e alternativas associadas antes da tomada de decisão, e compreender o que se entende por qualidade de serviço. Não menos importante são as motivações políticas, cujas considerações de alguns autores apontam para uma fortíssima influência no processo de tomada de decisão relativamente ao recurso ao *outsourcing* (Poutvaara, 2014).

Um dos motivos que, por vezes, impede que os Governos recorram ao *outsourcing* é a sua respetiva restrição orçamental, e segundo Bovaird (2016), nem sempre o setor

---

<sup>8</sup> Valores públicos tradicionais tais como a honestidade, a integridade, a imparcialidade, a neutralidade, o mérito (Mulgan, 2005), igualdade de acesso e tratamento e transparência (Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro: Código do Procedimento Administrativo).

privado é ganancioso, nem sempre o setor público é digno, e nem sempre o terceiro setor é dedicado. A redução de custos para o setor público via *outsourcing* é, na maior parte da literatura, defendida como evidente, contudo, o que se encontra ainda em discussão é o grau e magnitude da poupança gerada (Andersson & Jordahl, 2011).

### 3. METODOLOGIA

Com o presente trabalho final de mestrado pretende-se compreender o impacto que o *outsourcing* provoca na provisão dos serviços públicos ao nível da eficiência, da flexibilidade e da qualidade do serviço prestado. De modo a obter resposta às questões centrais de investigação, recorrer-se-á à exposição de quatro estudos de caso referentes a organizações que adotaram esta estratégia.

Como principais limitações apresenta-se o facto de cada caso ser de aplicação limitada, uma vez que cada organização é uma organização, mesmo que partilhem semelhanças; outra das limitações está relacionada com o facto de o cruzamento de dados e de informações entre cada um deles ser ligeiramente superficial, visto que foram realizados com diferentes metodologias; e por fim, o facto de não ter a possibilidade de se conhecer o nível de profundidade de *outsourcing* aplicado em cada um deles.

A nível das desvantagens tem-se o facto de se proceder a uma análise meramente genérica e qualitativa, refletindo uma certo nível de ambiguidade na obtenção dos resultados; e a falta de precisão e de detalhe na descrição pelas mais diversificadas razões, seja pela falta de informações, seja pelas próprias limitações enfrentadas em cada estudo.

Como vantagens apresenta-se uma maior proximidade com a realidade conjuntamente com um desenho institucional através da análise de cada caso; a comparação e uma visão mais ampla de diversas situações organizacionais pertencentes a diferentes setores de atividade; e a obtenção da exposição de problemas retratados e/ou de situações de sucesso que podem fornecer informações futuramente úteis para outras organizações, para gestores e/ou decisores políticos, ou até mesmo para outras entidades interessadas.

#### 3.1. Situações e Estudos de Caso

##### 3.1.1. Setor da Saúde: *Outsourcing* de Serviços Clínicos e Não Clínicos

O estudo realizado por Young & Macinati (2012), referente ao recurso ao *outsourcing* de serviços nos hospitais da Austrália e de Itália, apresenta como principal objetivo uma

exploração aprofundada sobre os motivos que levaram os gestores a aderirem a este instrumento nas suas organizações e os respetivos resultados.

No caso da Austrália, recorreu-se ao *outsourcing*, com o intuito de se transferir propriedade, financiamento, e provisão de serviços do setor público para o setor privado, e por outro lado, também com o intuito de reduzir o nível de regulação e de administração realizada pelo hospital. Os motivos foram os seguintes: i) desejo de seguir a ideologia do Governo na altura, que sob tutela da *National Competition Policy (NCP)*<sup>9</sup>, os hospitais em 1996 viram-se forçados a experimentar e a implementar serviços de apoio, optando estes pela contratação de serviços de limpeza, de segurança, de alimentação, de assistência ao paciente, de gestão de resíduos, e de lavandaria; ii) poupanças a nível custos, optando o hospital pela contratação da entidade mais barata, o que resultou, ao final de um ano, numa rescisão de contrato pelo facto de os serviços contratados não terem correspondido às expectativas, e vendo-se assim o hospital obrigado a proceder à substituição da mesma num muito curto espaço de tempo, de modo a dar continuidade à cobertura das necessidades e de continuar a garantir a prestação dos serviços; iii) natureza da transação, sabendo que todos os entrevistados caracterizaram o serviço por ter uma elevada frequência de transação, por serem facilmente programados, com padrões facilmente definidos, e com claros indicadores de desempenho e de mensuração; iv) foco na vantagem competitiva principal, onde surgiram certas dúvidas devido às diferentes perspetivas relativamente à classificação dos serviços prestados pela entidade contratada que variavam de acordo com a respetiva posição profissional, isto é, uns consideravam-nos como essencial, outros, consideravam-nos apenas como serviços complementares e não principais, e os gestores da entidade contratada consideravam-nos mesmo como não-principais; v) monitorização e controlo, onde todas as áreas de serviços foram alvo e avaliadas não só pelos indicadores de desempenho incluídos no contrato mas também avaliadas por uma entidade independente, apesar de algumas penalidades por não conformidade não terem sido aplicadas por não terem sido incluídas nesse mesmo contrato; vi) e por fim, o oportunismo, que embora tenham existido reuniões mensais entre ambas as partes, os comportamentos oportunistas acontecem principalmente quando os contratos são incompletos.

---

<sup>9</sup> A *NCP* fez parte de um dos programas políticos de reforma da Austrália que tinha como principal objetivo uma maior e melhor satisfação dos interesses dos consumidores e da sociedade em geral.

No caso de Itália, recorreu-se ao *outsourcing* sob tutela das correntes do *managerialismo*, que proporcionou aos provedores públicos não só uma maior autonomia para as tomadas de decisão, mas também certos incentivos para se aumentarem os níveis de eficiência e os níveis de contenção de custos. Assim, a contratação de serviços não clínicos foi altamente promovida pelo Governo, alargando posteriormente para os serviços clínicos. Os motivos, também estudados no caso da Austrália, foram quase os mesmos, mas com diferentes respostas: i) desejo de seguir a ideologia do Governo na altura, onde o *outsourcing* foi percebido pelos entrevistados como uma das mudanças a nível de gestão mais impactantes instituídas pelo Governo através da influência das reformas da *New Public Management*, uma vez que se acreditava indubitavelmente nos seus benefícios para as organizações, acabando o hospital por contratar serviços de manutenção; ii) poupanças a nível de custos, onde o recurso ao *outsourcing* foi vista quase exclusivamente para reduzir custos, desconsiderando qualquer tipo análise económica sobre o assunto, que é algo fundamental para uma tomada de decisão deveras importante iii) flexibilidade, que apesar da contratação ter originado um excesso de pessoal no hospital, a verdade é que também originou uma maior flexibilidade funcional a nível interno, pois parte dos colaboradores da entidade contratada foram redirecionados para outras áreas de serviço evitando novas contratações a realizar, refletindo também de certo modo, comportamentos oportunistas; iv) natureza da transação, onde os serviços de manutenção foram considerados por parte dos entrevistados como serviços que exigem um determinado nível de *expertise*, que exigem serem acompanhados por infra-estruturas tecnológicas, que se caracterizam pelos seus padrões pouco definidos e por serem serviços alvo de um nível de reduzido de regulação; v) foco na vantagem competitiva principal, onde os entrevistados consideraram que têm um forte impacto nos serviços médicos em geral, “*is not just repairing, but it is about saving human life!*” (Young & Macinati, 2012: 786); vi) monitorização e controlo, caracterizada por duas grandes falhas, sendo que a primeira passou pela ambiguidade presente nos padrões e indicadores de desempenho do contrato dificultando a avaliação dos serviços, e a segunda passou pela inexistência de procedimentos relativamente ao seguro, pela inexistência de penalidades por não conformidade, e pela inexistência de um sistema de preços apropriado com base na produção, ou de algo que pudesse ser incluído que permitisse realizar uma revisão de preços; vii) oportunismo, com todas as falhas presentes no contrato, estas situações viram-

se acrescidas por parte do comportamento da entidade contratada principalmente, levando, conseqüentemente a maiores custos, a níveis de qualidade de serviço mais baixos, a uma diminuição do nível de confiança, e a uma deterioração da relação e cooperação entre as entidades contratante e contratada; viii) revisão de contrato, caracterizado este por uma limitação dos direitos de rescisão, que acabou por resultar numa renegociação após três anos. Com a renegociação realizada, passou a existir um maior nível de controlo, um maior número de especificações a nível de preços, e embora tenha permitido maiores poupanças a nível de custos, os comportamentos oportunistas continuaram.

### **3.1.2. Setor da Educação: *Outsourcing* de Recursos Humanos**

Num outro estudo realizado pelo *The Conference Board*, o autor Kosh (2004) apresenta os resultados provenientes do *outsourcing* de recursos humanos a nível de administração direta de benefícios médicos para os funcionários das escolas públicas de *Detroit*, nos Estados Unidos da América. A implementação do instrumento deu-se em 2001 numa altura em que o país ainda se deparava com uma crise orçamental proveniente das conseqüências da crise económica dos anos 90. A administração na altura encontrava-se com graves e sérios problemas a nível de processamento e de prazos, simultaneamente com elevados níveis de ineficiência, e com a elaboração e divulgação de informações imprecisas, provocando por essas razões prejuízos situados entre os 5 a 6 milhões de dólares por ano. O diretor do Sistema de Escolas Públicas de *Detroit*, *Detroit Public Schools (DPS)*, adotou o *outsourcing* como solução para a administração desses benefícios. Para os colaboradores que trabalhavam com os planos médicos e para os funcionários das escolas, a incerteza e o sentido de insegurança era intenso, chegando, grande parte das vezes os funcionários a terem planos de cobertura incorretos.

Durante 5 meses, todas as informações do sistema foram analisadas, acrescentaram-se novas opções administrativas possibilitando aos funcionários a capacidade de fazer escolhas e alterações por conta própria, e assim a entidade contratada já teve a oportunidade de reunir e colocar tudo num banco de dados corporativo. Para além disso, foi também da responsabilidade da entidade contratada garantir que essas mesmas informações interagissem perfeitamente entre as várias seguradoras através da realização de vários testes de sistemas de tecnologias e informação. Com tudo já preparado a nível

informático, a entidade contratada apostou numa formação para os seus colaboradores de atendimento ao cliente para que pudessem esclarecer todos os problemas e dúvidas sobre todos os aspetos relacionados com a cobertura de seguro. A formação passou pela aprendizagem das várias provisões e dos vários procedimentos das apólices de cada seguradora, de estratégias para resolver problemas o mais rapidamente possível, e pela forma de obter respostas às perguntas dos funcionários. Sob orientação do departamento, ainda foram criados outros meios de comunicação que permitiam que os funcionários obtivessem informações e que realizassem as alterações de acordo com os seus interesses e necessidades de forma mais autónoma, que numa pré-fase já estaria em desenvolvimento.

Os resultados foram surpreendentes. O departamento conseguiu reduzir cerca de 4% nos seus custos anuais com as seguradoras devido à eliminação das taxas atrasadas onerosas; os pagamentos de prémios passaram a ser remetidos em 48 horas em relação ao prazo anterior que era entre 90 a 180 dias; as relações do distrito com as seguradoras melhoraram significativamente; o número de reclamações recebidas reduziu bastante; os quatro funcionários que costumavam lidar com todos os atendimentos dos 26.000 funcionários do distrito obtiveram um alívio passando a lidar mais com o planeamento de atividades mais relacionado à componente estratégica. A implementação do *outsourcing* viu-se completa em 2002, originando poupanças no valor de 1 milhão de dólares por ano, sabendo que primeiramente as poupanças foram cerca de 5 milhões por ano.

### **3.1.3. Setor dos Transportes: *Outsourcing* de Recursos Humanos**

Um outro estudo realizado pela mesma organização, o mesmo autor aborda o *outsourcing* na administração da segurança dos transportes dos Estados Unidos da América, *Transportation Security Administration (TSA)*. Estabelecida apenas dois meses após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque pela legislação *Aviation and Transportation Security Act*, apresenta como missão principal a proteção dos sistemas de transporte, de modo a garantir a liberdade de movimento das pessoas e do comércio. A *TSA* realizou quatro grandes contratos de *outsourcing* onde se encontravam incluídas contratações para recrutamento, para avaliação e seleção de novos funcionários, e de fornecedores para apostar na formação, no desenvolvimento e para lidar com as relações com os colaboradores e com programas de assistência e seguros.

Estas contratações foram consideradas, na verdade, um dos maiores avanços por parte do governo desde a Segunda Guerra Mundial, dada a sua dimensão e rapidez com que foi realizada. O facto de não terem existido barreiras culturais no escritório de recursos humanos, de este se ter caracterizado por ter um considerável nível de flexibilidade e por ter uma autoridade legal relativamente a muitas outras organizações governamentais que não tinham, foram dos principais motivos realçados pelo respetivo diretor para a tomada de uma decisão deste calibre tão rápida como acontecido. No entanto, e apesar do elevado nível de aceitabilidade relativamente à entidade contratada e aos fornecedores, os gestores e os colaboradores do *TSA* desenvolveram um conjunto específico de competências a exigir, nomeadamente nas áreas de gestão de programas, de gestão de contratos, e na de análise quantitativa.

Uma das entidades contratadas tinha conhecimentos a nível de mapeamento de trabalho, de maximização de processos repetíveis, e tinha a experiência adequada para exercer as funções pretendidas, o problema é que não era no contexto de serviços públicos mas sim no contexto do setor empresarial. O trabalho a nível de recursos humanos para os funcionários do Estado exige um maior controlo e um maior número de determinadas políticas a reger. Assim, foram muitos os desafios e muitos os desconhecimentos enfrentados nos primeiros dois meses. Agravado este problema com a intensa e crescente procura no setor, em 2004 foi realizada uma investigação ao Departamento de Segurança Interna, onde se encontrava incluída a *TSA*, e foi então revelado que esta havia contratado incorretamente alguns colaboradores, uma vez que acabavam por demonstrar um nível muito reduzido de desempenho relativamente àquilo que haviam apresentado no momento da candidatura, e que alguns deles continham históricos bastante questionáveis. Nesse sentido, para que os altos padrões de trabalho e de desempenho fosse garantidos, a *TSA* viu-se obrigada a agir o mais depressa possível, e demitiu cerca de 5% dos seus colaboradores, e posteriormente acabou por demitir também mais uma triagem, devido às respetivas fraudes, registros criminais, entre outros problemas. Consciencializadas estas situações, foram tomadas medidas para fortalecer os procedimentos de contratação.

Embora não existam previsões detalhadas sobre o assunto e sobre os custos caso não se avançasse com o recurso a esta estratégia, a verdade é que as poupanças rondaram os 20%. Através de uma perspetiva mais qualitativa, o fornecedor também apoiou na formalização de informações que a agência necessitava para dar resposta a questões de

supervisão a entidades superiores; e apoiou na criação de aplicações próprias a nível de *software* utilizadas para formas de processamento e de pagamento, tornando-as mais rápidas e eficientes. O *outsourcing* de recursos humanos na agência concentrou-se primeiramente na contratação de pessoal, alcançando novas conquistas ao longo do tempo em prol da missão e dos objetivos pretendidos e baseou-se no estabelecimento de uma relação de confiança cuja cooperação contribuiu para melhorias internas da organização.

### 3.1.4. Diversos Setores: *Outsourcing* de vários Serviços

No Orçamento de Estado britânico de 2015 foi tomada a decisão de se retirar o IVA às empresas que prestassem serviços ao Governo, constituindo uma das razões pela qual o Reino Unido é dos países, a nível internacional, que mais recorre ao *outsourcing*. Uma curiosidade a apontar é que o número de contratos e o nível de despesa pública quase duplicaram, a partir desse momento, e em contrapartida, os níveis de qualidade de serviço prestado e os níveis de justiça viram-se deteriorados. Isto deveu-se, maioritariamente, à contratação, por parte do Governo, de quatro entidades – a *Serco*, a *Capita*, a *Atos* e a *G4S* – entidades contratadas essas que demonstraram diversos comportamentos oportunistas ao longo de todo os seus contratos e processos de *outsourcing*, e que simultaneamente, eram consideradas empresas *too big to fail*<sup>10</sup>. Innes (2018) enfatiza os comportamentos oportunistas que repercutiram sérios e negativos efeitos para as organizações e para as sociedades, onde estavam incluídos: a não prestação ou a incompleta prestação de serviços; a falsificação de vários relatórios financeiros e operacionais; a incorreta realização de determinadas atividades implicando enormes perdas de quantias financeiras durante alargados períodos de tempo; e a não consideração de graves situações e direitos sociais das populações (ver ANEXO VIII).

## 3.2. Análise de Dados

Com a exposição dos casos e das situações já feita, proceder-se-á à análise de cada uma das variáveis e à verificação da relação existente entre os três conceitos (ver ANEXO IX). Importa salientar que a análise de dados e a análise de resultados no capítulo seguinte será realizada na perspetiva da entidade contratante.

---

<sup>10</sup> Uma instituição é considerada *too big to fail* quando esta se encontra tão interconectada a todo um mercado através das suas relações estabelecidas com outras instituições, que a sua falência é considerada uma grave ameaça para todo o sistema.

### 3.2.1 Eficiência

No caso dos hospitais dos países do estudo – Austrália e Itália – os serviços contratados caracterizavam-se por terem um baixo nível de *expertise* e um baixo risco, mas acabaram por contribuir para as economias de escala e para as poupanças pretendidas. No caso da Austrália, o problema passou pela falta de análise a longo prazo, onde a urgência de lidar com uma rescisão de contrato foi o resultado de uma falta de consideração e de uma deficiente ponderação entre os custos e a qualidade. No caso de Itália, o problema passou pelo imediato e exclusivo foco na redução de custos a curto prazo, acabando por não dar importância a outros critérios fundamentais, tais como a contabilização dos custos provenientes de problemas de informação assimétrica, de contratos incompletos, de comportamentos oportunistas, e do fraco desempenho, muito semelhante ao caso australiano. Deste modo, o impacto do *outsourcing* a nível da eficiência para ambos os casos foi inicialmente negativo, alcançando apenas ligeiras poupanças após a rescisão e renegociação respetivamente. Há que realçar que ambos os processos de *outsourcing* tiveram uma forte influência a nível de implementação por parte das respetivas doutrinas políticas.

Relativamente ao estudo de caso sobre o *outsourcing* de recursos humanos para a administração direta de benefícios médicos para os funcionários das escolas públicas de *Detroit*, o impacto foi positivo a todos os níveis. Todos os problemas que a administração tinha relacionados com níveis de ineficiências, prazos, processamento, imprecisão de informações, entre outros, viram-se resolvidos com muito bons resultados obtidos, e poupanças no valor de cerca de 1 milhão de dólares por ano foram alcançadas. De referir que a pressão orçamental proveniente da crise económica dos anos 90 também teve uma ligeira influência para a implementação do processo de *outsourcing*.

No que diz respeito ao caso da *Transportation Security Administration (TSA)*, o *outsourcing* de recursos humanos contribuiu para um impacto positivo, mas este impacto positivo só se deu após a divulgação do resultado proveniente de uma investigação interna realizada no departamento. Assim, estabelecendo depois padrões de trabalho elevados após as demissões efetuadas devido a fraudes e a registos criminais por parte dos colaboradores, e estabelecendo novas medidas para fortalecer os procedimentos de contratação, a agência obteve poupanças na ordem dos 20%.

Já o caso das quatro entidades contratadas consideradas *too big to fail*, que prestaram vários serviços para a administração pública britânica durante vários anos, tiveram constantemente vários e graves comportamentos oportunistas, originando prejuízos não só para os níveis de eficiência de cada Ministério e da respetiva área de atuação, mas também originando prejuízos para o bem-estar da sociedade, colocando deste modo em causa muitos dos direitos sociais da população. Mais uma vez, as influências políticas encontram-se também presentes no início e durante os contratos de *outsourcing*.

### 3.2.2. Flexibilidade

No caso do estudo dos hospitais, de Austrália e de Itália, o *outsourcing* permitiu obter uma maior flexibilidade a nível do trabalho, mas simultaneamente uma certa inflexibilidade, uma vez que o excessivo controlo sobre os serviços contratados após a rescisão e a renegociação, respetivamente, limitava, de certa forma, o desempenho dos mesmos. Por outro lado, verificou-se que quanto maior for a flexibilidade obtida, maior a probabilidade de ocorrência comportamentos oportunistas, não só por parte da entidade contratante como também para a entidade contratada. No caso italiano, realçaram-se estes níveis quando se verificou o aproveitamento do excesso de colaboradores para se efetuar um redirecionamento para outras áreas de serviço. A flexibilidade nos hospitais é algo crucial, uma vez que a procura é algo variável e imprevisível, sendo, por isso, extremamente necessária mesmo quando se opta pela contratação de serviços não principais.

No que diz respeito ao estudo sobre o *outsourcing* de recursos humanos para o departamento responsável pela administração de benefícios médicos para os funcionários das escolas de *Detroit*, os níveis de flexibilidade a nível de ambiente de trabalho aumentaram, uma vez que existiu uma boa cooperação entre ambas as entidades para o alcance dos objetivos pretendidos, e foi possível existir um maior foco nas atividades relacionadas com a componente estratégica.

No caso da agência *Transportation Security Administration (TSA)*, o *outsourcing* de recursos humanos na administração da segurança dos transportes permitiu um aumento dos níveis de flexibilidade na organização. Contudo estes já eram visíveis, uma vez que verificou-se uma receção da entidade contratada bastante aceitável caracterizada pelas fracas barreiras culturais no departamento realçadas pelo respetivo diretor. Para além

disso, os mesmos viram-se reforçados, uma vez que os colaboradores desta última apenas tinham conhecimentos sobre a aplicação do seu *know-how* para o setor privado e não para o setor público e visto que os colaboradores da agência receberam-nos bastante bem transmitindo tudo o que era necessário para em conjunto conseguirem cumprir os objetivos da organização. Existiu, de facto, uma boa colaboração e uma boa relação de confiança entre as entidades.

Relativamente ao caso das quatro entidades contratadas consideradas *too big to fail* não é possível observar os níveis de flexibilidade nem por parte destas nem por parte das organizações contratantes. A verdade é que se verificaram comportamentos oportunistas, nomeadamente devido ao elevado nível de poder de mercado, e que eventualmente podem ser associados a elevados ou reduzidos níveis de flexibilidade.

### 3.2.3. Qualidade

No caso do estudo dos hospitais, a qualidade vê-se menosprezada em relação à redução de custos, tanto na Austrália como em Itália, em que se registaram efeitos observáveis no serviço prestado. Para combater tais problemas, existiu uma rescisão de contrato no caso da Austrália, com uma conseqüentemente substituição da entidade contratada, e uma renegociação por parte do caso da Itália, resultante da fraca monitorização, do fraco controlo e da ambigüidade do contrato (contrato incompleto).

No que diz respeito ao estudo sobre o *outsourcing* de recursos humanos para o departamento responsável pela administração de benefícios médicos, os níveis de qualidade viram-se aumentados acompanhados pelos aumentos dos níveis de eficiência, que entre as três hipóteses possíveis – aumentar os níveis eficiência e aumentar os níveis de qualidade, aumentar os níveis de eficiência e manter os níveis de qualidade, e aumentar os níveis de eficiência e deteriorar os níveis de qualidade – é a que acontece com menor probabilidade, devido às diversas situações várias vezes já mencionadas: situações de incerteza, contratos incompletos, informação assimétrica, oportunismo, entre outras.

Com o *outsourcing* na administração da segurança dos transportes, os níveis de qualidade voltaram à normalidade a partir do momento em que a agência, juntamente com o apoio dos recursos humanos da entidade contratada, optou por realizar o despedimento dos colaboradores que desempenhavam uma prestação de serviços inferior àquilo que haviam apresentado no momento da candidatura, isto é, na primeira contratação. Assim,

estabelecendo exigentes padrões referentes à prestação de serviços, os níveis de qualidade permaneceram inalterados, ou melhor, voltaram ao habitual.

Relativamente ao caso das quatro entidades contratadas, os níveis de qualidade dos serviços prestados viram-se logo deteriorados em resultado dos respetivos comportamentos oportunistas como anteriormente já descritos ao detalhe, e colocando em causa o bem-estar e os direitos sociais das populações.

#### 4. ANÁLISE DE RESULTADOS

Tendo a dissertação como principal objetivo estudar o impacto que o *outsourcing* provoca na provisão de serviços públicos ao nível da eficiência, da flexibilidade e da qualidade dos serviços, proceder-se-á agora à análise de resultados (ver **ANEXO IX**).

É possível verificar que, classificados de acordo com os resultados finais e com o impacto que o *outsourcing* originou para cada uma das variáveis, existiram dois casos de sucesso (o da administração nas escolas de *Detroit* e o da administração de segurança de transportes) e dois casos de insucesso (o dos hospitais de Austrália e Itália, e o das quatro entidades consideradas *too big to fail*).

No que diz respeito aos casos de sucesso, ambos obtiveram impactos positivos em cada uma das variáveis – eficiência, flexibilidade e qualidade dos serviços – exceto o caso da administração da segurança de transportes, onde os níveis de eficiência só foram visíveis após a correção de uma falha cometida na primeira contratação, levando a que os níveis de qualidade voltassem aos padrões primeiramente pretendidos, e não registassem de facto um aumento significativo. Relativamente aos casos de insucesso, os dois apresentaram impactos negativos em cada uma das variáveis, dando ênfase ao caso dos hospitais que em ambos os países se alcançaram níveis de eficiência sim, mas só após a rescisão do primeiro contrato realizado no caso da Austrália, e só após a renegociação do contrato no caso de Itália. Mais concretamente, os níveis de eficiência só foram visíveis após as primeiras falhas cometidas no *outsourcing*.

Também foi possível observar que cada caso recorreu à utilização do instrumento com diferentes finalidades: i) originar poupanças imediatas (caso dos hospitais e das quatro entidades contratadas); ii) solucionar problemas (caso dos hospitais e das administrações); iii) acrescentar valor a longo prazo (caso das administrações). Os casos que recorreram com o objetivo de originar poupanças imediatas acabaram por ser os casos

de insucesso, e os casos que recorreram para acrescentar valor a longo prazo foram os casos de sucesso. A partir disto, retira-se que o foco na redução de custos a curto prazo, que é o que acontece no geral, é prejudicial para a organização, e em contrapartida, o alcance dos benefícios retirados e refletidos por sua vez na prestação de serviços exige a realização de um bom planejamento a longo prazo, uma boa gestão, e uma boa cooperação entre as entidades, embora isso não aconteça sempre.

Com a consciência da existência do grande *trade-off* entre eficiência e qualidade na matéria do *outsourcing*, verifica-se o seguinte<sup>11</sup>:

- ✓ **Hipótese 1)** quando os níveis de eficiência aumentam, os níveis de qualidade diminuem (caso dos hospitais de Austrália e Itália);
- ✓ **Hipótese 2)** quando os níveis de eficiência aumentam, os níveis de qualidade permanecem-se inalterados (caso da administração de segurança de transportes);
- ✓ **Hipótese 3)** quando os níveis de eficiência aumentam, os níveis de qualidade aumentam (caso da administração nas escolas de *Detroit*);
- ✓ **Hipótese 4)** quando os níveis de eficiência diminuem, os níveis de qualidade diminuem (caso das quatro entidades contratadas);
- ✓ **Hipótese 5)** quando os níveis de eficiência diminuem, os níveis de qualidade permanecem-se inalterados;
- ✓ **Hipótese 6)** quando os níveis de eficiência diminuem, os níveis de qualidade aumentam;

Para o setor público a qualidade é algo que deverá prevalecer sobre a eficiência, uma vez que estão em causa os direitos e bem-estar das populações. Caso a eficiência seja priorizada, as organizações têm que garantir que os níveis de qualidade dos serviços não sofram reduções, tendo que realizar para isso, uma excelente gestão orçamental e uma boa minimização dos custos, que por sua vez, irá depender da sua capacidade de previsão de situações futuras, que por sua vez implicará a realização de um bom contrato. O risco, é algo que tem que ser consciencializado e estudado, o que não aconteceu em alguns casos em estudo.

---

<sup>11</sup> As hipóteses foram formuladas em função da variável eficiência, uma vez que, de acordo com a revisão da literatura já realizada, é dos principais focos a se ter em consideração quando uma organização recorre a este instrumento.

Não esquecendo o conceito da flexibilidade, compreende-se e classifica-se a mesma como uma via para se atingir os objetivos da organização, ou até mesmo como uma espécie de reação relativamente à incerteza. É da responsabilidade de cada organização, de acordo com a sua cultura organizacional, de acordo com a sua missão, objetivos, e capacidades, lidar com a flexibilidade da melhor forma possível. Afirma-se, assim, que a organização tem o poder de investir ou desinvestir neste fator dentro do *trade-off* em estudo. O que acontece é que como existe tanto foco na redução de custos e a curto prazo, que por vezes nem é alcançada, a flexibilidade acaba por ser menosprezada.

O tipo e as características do serviço também são aspetos bastante importantes abordar. Quanto mais complexo for o serviço, maiores as contingências e as situações de incerteza a enfrentar, e maior o risco<sup>12</sup> a assumir, fazendo com que os contratos sejam mais incompletos. O facto de o *outsourcing* funcionar melhor com serviços menos complexos é em parte refutado com o caso dos hospitais, uma vez que na Austrália foram contratados serviços de limpeza, de segurança, de alimentação, de assistência ao paciente, de gestão de resíduos e de lavandaria e na Itália serviços de manutenção, e embora ambos sejam de fácil monitorização e avaliação de desempenho, a verdade é que ambos os casos tiveram problemas nesse aspeto, e foram casos de insucesso. Já os casos do *outsourcing* nas administrações, caracterizados por serem serviços mais complexos e mais ambíguos que os anteriores, foram de sucesso. Deste modo, o foco passa sim pela qualidade do contrato, pela adequada avaliação e monitorização dos serviços, e pela boa relação mantida e investida com a entidade contratada que nos primeiros casos, foram bastante deficitárias, e nos últimos foram melhor organizadas e realizadas, respetivamente.

A falta de experiência por parte da entidade contratada também representa um fator importante a apontar, refletido no caso da administração da segurança dos transportes, onde o seu impacto originou até bons resultados (quando na verdade tinha tudo para não obter), devido à boa colaboração e a uma saudável relação de confiança entre as entidades. Existem situações em que a mesma é tão acentuada, que conjuntamente com pequenas outras falhas existentes na organização ou com a falta de capacidade de contornar problemas poderão provocar fortes prejuízos.

---

<sup>12</sup> Riscos assumidos tais como: perdas de investimento, perda de controlo sobre o negócio, perda de confidencialidade, perda de propriedade intelectual, especificações incompletas a nível contratual, riscos relacionados com a inadequação de recursos humanos.

Os comportamentos oportunistas existiram um pouco por todos os casos, no entanto, convém realçar a situação mais gravosa retratada no caso das quatro entidades contratadas. Neste sentido, alerta-se para o cuidado com a dimensão da entidade contratada a escolher, uma vez que o seu poder sobre a continuidade e o desempenho dos serviços pode ser bastante elevado. Para além disso, agravando com a forte dependência exclusiva sobre as mesmas, uma vez que eram consideradas *too big to fail*, a probabilidade de acontecer tais comportamentos viram-se aumentadas, provocando resultados catastróficos, ameaçando e colocando em causa o bem-estar social.

As circunstâncias inseridas no meio envolvente, a situação política e económica que o país atravessa e o orçamento disponível de cada organização apresentam influências no início, na continuidade, no investimento realizado e no final de um contrato de *outsourcing*. Como observado, todos os casos tiveram fortes influências políticas e económicas. As políticas, tendo sempre por trás uma ideologia defendida acabam por enviar e influenciar decisões que poderão provocar efeitos a longo prazo. Por isso mesmo, o grande proveito a retirar da utilização do *outsourcing* encontra-se fortemente associado ao saber complementar essas mesmas circunstâncias e influências com as estratégias a adotar, com os objetivos bem delineados, organizados e pretendidos, que foi o que aconteceu com os dois casos da administração e não com o dos hospitais e o das entidades contratadas.

Os perigos provenientes da implementação deste instrumento apresentam uma vasta diversidade sendo que alguns foram demonstrados através da análise dos casos. O que foi possível observar foi que as falhas cometidas pelas organizações deveram-se, nomeadamente, ao reduzido nível de conhecimento e com a incorreta implementação em si, do que propriamente com as falhas inerentes ao processo de utilização.

Como principais lições/recomendações a retirar apresentam-se: i) não focar apenas na obtenção de poupanças a curto prazo e sim olhar para todo o processo em si a longo prazo; ii) elaborar um contrato com critérios especificados, indicadores de avaliação de desempenho, gestão de conflitos e potenciais estratégias de saída; iii) acompanhar os contratos de forma a considerar todos os custos de transação; iv) possuir um conhecimento detalhado de todo o desenho institucional da organização e articular com o plano de *outsourcing* a implementar; v) ter cautela em relação ao nível de dependência

e de influência da entidade contratada para com os resultados e objetivos da organização; vi) existir concorrência entre as potenciais entidades a contratar, de modo a que assegure, de certo modo, a eficácia e a eficiência na prestação de serviços; vii) ter maiores níveis de consciência de potenciais ameaças por parte das entidades contratadas; e viii) promover a partilha de conhecimentos entre entidades. Como refere o autor “*sometimes it is best to focus on contracting rules, other times relationships, and yet other times it is best to find a new contracting partner*” (Bovaird, 2016:71).

## 5. CONCLUSÃO

O presente trabalho final de mestrado permitiu constatar diferentes resultados a obter quando uma organização decide implementar o *outsourcing* no seu negócio; e permitiu constatar linhas orientadoras a partir de casos onde as coisas correram bem ou se soube ultrapassar/contornar as dificuldades; e permitiu constatar importantes lições a partir de casos onde as coisas correram menos bem. Por isso mesmo, torna-se essencial uma rigorosa análise de custos, de benefícios e de riscos a assumir, preferencialmente acompanhada com recomendações de especialistas e profissionais na área; uma boa ponderação e previsão de possíveis acontecimentos futuros de acordo com o seu negócio, circunstâncias e meio envolvente; uma boa realização do contrato; e uma supervisão e monitorização, preferencialmente por parte de uma entidade reguladora independente em cada fase do processo, de modo a se evitar comportamentos oportunistas.

Os resultados apontam que o impacto provocado nas organizações está de facto relacionado com o *trade-off* eficiência *versus* qualidade, e a existência de um *trade-off* implica a existência de um sistema de ponderadores. Não existem organizações iguais, pelo que não existe nenhuma solução ótima e universal a nível de aplicação e de gestão. Cabe a cada uma ter o seu sistema de acordo com os seus objetivos e capacidades, e que o mesmo seja bem delineado e bem definido a curto, médio e a longo prazo.

Em muitas situações, os ganhos de eficiência são colocados em causa, uma vez que todos os benefícios provenientes da utilização do instrumento para a entidade contratante acabam por não compensar os custos suportados relacionados com as rescisões, com as renegociações ou com a resolução de problemas, o que leva mais uma vez a realçar a importância da negociação contratual. O *outsourcing* não é apenas um instrumento de

gestão nem apenas um mero mecanismo de mercado, mas sim todo um processo que merece uma atenção particular.

No que diz respeito às hipóteses em estudo, existiram duas sem exemplificação através dos casos: **Hipótese 5)** quando os níveis de eficiência diminuem, os níveis de qualidade permanecem-se inalterados, e **Hipótese 6)** quando os níveis de eficiência diminuem, os níveis de qualidade aumentam. Ambas situações consideravelmente desejáveis caso o plano de *outsourcing* não corra da melhor forma, uma vez que no setor público a qualidade deverá prevalecer a eficiência. Deste modo, perante o *trade-off*, reforça-se mais uma vez que a redução de custos é uma das principais finalidades e prioridades delineadas por parte das organizações.

O presente trabalho baseou-se num estudo muito micro e muito direcionado para a entidade contratante. Abordou apenas quatro estudos caso e não existiu uma análise detalhada sobre as poupanças exatas alcançadas. Embora esteja ainda presente o desafio da mensuração dos ganhos de eficiência para as organizações e embora exista alguma dificuldade de acesso a informações desta dimensão, boas propostas de investigação passariam por estudar um ambiente mais macro, isto é, os reais custos e ganhos suportados ou gerados para os Governos e Administrações Públicas (antes e depois da utilização do *outsourcing*), ou estudar vários estudos de caso mas na perspetiva da entidade contratada.

A utilização deste instrumento no setor público caracteriza-se por ser complexa, devido a todas as considerações políticas, culturais, ideológicas e toda a preocupação com a preservação dos valores e responsabilidades que o Estado acarreta. Os serviços públicos acabam por ser serviços que influenciam diretamente o bem-estar das populações, pelo que os esforços a realizar para que os ganhos de eficiência não ofusquem ou prejudiquem os níveis de qualidade do serviço prestado, têm que ser acompanhados pela realização de um bom contrato e por uma boa minimização de custos, de modo a se evitarem prejuízos para a entidade contratante, para a entidade contratada e para o bem-estar social.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abelson, P. (2005). Outsourcing of public services in Australia: seven case studies. Macquarie Economics Research Paper, 3, Macquarie University, Sidney.
- Alonso, J., Clifton, J. & Fuentes, D. (2017). The impact of government outsourcing on public spending: Evidence from European Union Countries. *Journal of Policy Modeling*, 39(2), 333-348.
- Aik, M. A. (2016). Using quality of service delivery to evaluate federal government of Nigeria policy on public service outsourcing: a case of public healthcare institutions, Nigeria. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 6(5), 488–502.
- Andersson, F., & Jordahl, H. (2011). Outsourcing public services: ownership, competition, quality and contracting. IFN Working Paper, (874).
- Arias-Aranda, D., Bustinza, O. F., & Barrales-Molina, V. (2011). Operations flexibility and outsourcing benefits: an empirical study in service firms. *The Service Industries Journal*, 31(11), 1849–1870.
- Associação Portugal Outsourcing (2014, novembro 26). *Outsourcing na administração pública, uma alavanca de racionalização de custos e impulso do emprego* [Sessão de Conferência]. Conferência Anual de Serviços Partilhados e Compras Públicas, Lisboa. Disponível em: [https://www.espap.gov.pt/Documents/espap\\_lab/Aud1-14h00\\_4\\_Jose\\_Carlos\\_Goncalves.pdf](https://www.espap.gov.pt/Documents/espap_lab/Aud1-14h00_4_Jose_Carlos_Goncalves.pdf)
- Bovaird, T. (2016). The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money and Management*, 36(1), 67–74.
- Brown, D. & Wilson, S. (2005). *The black book of outsourcing, how to manage the changes, challenges and opportunities* (4ª edição). John Wiley & Sons Inc.

- Butter, F. A. (2010). Transaction management : value creation by reducing transaction costs transaction management : value creation by reducing transaction costs. Tinberg Institute Discussion Paper 10-051/3.
- Carneiro, F. M. (2016). The outsourcing in public administration: advantages, disadvantages and threats to the legal regime of labor relations. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, 2(2), 61-80.
- Decreto-Lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro. Diário da República n.º 4/2015 – I Série. Ministério da Justiça. Lisboa (Código do Procedimento Administrativo).
- Dinu, A. M. (2015). The risks and benefits of outsourcing. *Knowledge Horizons Economics*, 7(2), 103–104.
- Entwistle, T. (2005). Why are local authorities reluctant to externalise (and do they have good reason)? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(2), 191–206.
- Espino-Rodríguez, T. F., & Ramírez-Fierro, J. C. (2018). Managers' attitudes toward hotel outsourcing in a tourist destination. An approach from the benefits and risks perspective. *Tourism Management Perspectives*, 26, 143–152.
- Favaro, E. M. (2008). *Small states, smart solutions: Improving connectivity and increasing the effectiveness of public services*. The World Bank.
- Ferraz, D. (2009, novembro 10-novembro 11). *O outsourcing na administração pública* [Apresentação de comunicação]. 7º Congresso Nacional da Administração Pública, Lisboa. Disponível em: <http://repap.ina.pt/handle/10782/519>
- Freyens, B. (2008). Macro-, meso- and microeconomic considerations in the delivery of social services. *International Journal of Social Economics*, 35(11), 823–845.
- Gandja, S. V., & Estay, C. (2012). Make-or-buy decisions: what choice for an accounting services in a developing country? *International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences*, 2(4), 259–271.

- Giertl, G., Potkany, M., & Gejdos, M. (2015). Evaluation of outsourcing efficiency through costs for its use. *Procedia Economics and Finance*, 26, 1080–1085.
- Girishankar, N. (1999). Reforming institutions for service delivery improvement: a framework for development assistance with an application to the health, nutrition, and population portfolio. Policy Research Working Paper Series 2039, The World Bank.
- Gunasekaran, A., Irani, Z., Choy, K. L., Filippi, L., & Papadopoulos, T. (2015). Performance measures and metrics in outsourcing decisions: A review for research and applications. *International Journal of Production Economics*, 161, 153–166.
- Gupta, R. S. (2017). Risk management and intellectual property protection in outsourcing. *Global Business Review*, 19(2), 393–406.
- Hila, C. M., & Dumitrascu, O. (2014). Outsourcing within a supply chain management framework. *Proceedings of the 8<sup>th</sup> International Management Conference: "Management Challenges for Sustainable Development"*, 8(1), 328-336.
- House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee (2018). *After Carillion: public sector outsourcing and contracting – seventh report of session 2017-19*. London
- Innes, A. (2018). First-best-world economic theory and the second-best-world of public sector outsourcing: the reinvention of the soviet kombinat by other means. LEQS Paper 134.
- Jensen, P. H. & Stonecash, R. E. (2004). The efficiency of public sector outsourcing contracts: a literature review. Melbourne Institute Working Paper, 29(4), 1-32.
- Knabe, A. & Sørensen, P. B. (2006). Outsourcing of public service provision: when is it more efficient?. *Finish Economic Paper*, 19(1). 3-15.
- Koch, J. (2004). *HR Outsourcing in Government Organizations*. The Conference Board.

- Krell, E. (2007). *Management accounting guideline: Outsourcing the finance and accounting functions*. CIMA, AICPA e CMA Canada.
- Kremic, T., Tukul, O. & Rom, W. O. (2006). Outsourcing decision support: a survey of benefits, risks, and decision factors. *Supply Chain Management: An International Journal*, (11)6. 467-482.
- Kurshumov, V. (2013). Strategic aspects of outsourcing. *Izvestiya Journal of University of Economics*, (3), 74–83.
- Lochlainn, A. N. & Collins, M. L. (2015). Outsourcing in the public sector: a value for money perspective. Neri Working Paper Series. Nevin Economic Research Institute. Dublin.
- Madsen, D. Ø. (2017). Examining the popularity trajectory of outsourcing as a management concept. *Problems and Perspectives in Management*, 15(2), 178–195.
- Marques, M. C. (2016). How outsourcing can contribute to the efficiency and effectiveness in the public sector: some indicators about Portugal. *Problems of Management in the 21<sup>st</sup> Century*, 11(2). 93-106.
- Martínez-Sánchez, Á., Vela-Jiménez, M. J., Luis-Carnicer, P., & Pérez-Pérez, M. (2006, julho 9-julho 13). *Outsourcing and flexibility* [Sessão de Conferência]. Portland International Conference on Management of Engineering and Technology, Instambul. Disponível em: [10.1109/PICMET.2006.296570](https://doi.org/10.1109/PICMET.2006.296570)
- Michela, P., & Carlotta, M. C. (2011). Outsourcing strategies. How to formalize and negotiate the outsourcing contract. Faculty of Economics, University of Pavia, 1(1), 276–288.
- Mohamed, M. D., Mohamed, H. H., Jama, A. A., Achot, C. C., Magutu, P. O., & Nyaoga, R. B. (2019). Information systems outsourcing drivers and service delivery of commercial banks in Kenya. *Noble International Journal of Business and Management Research*, 03(01), 10–24.

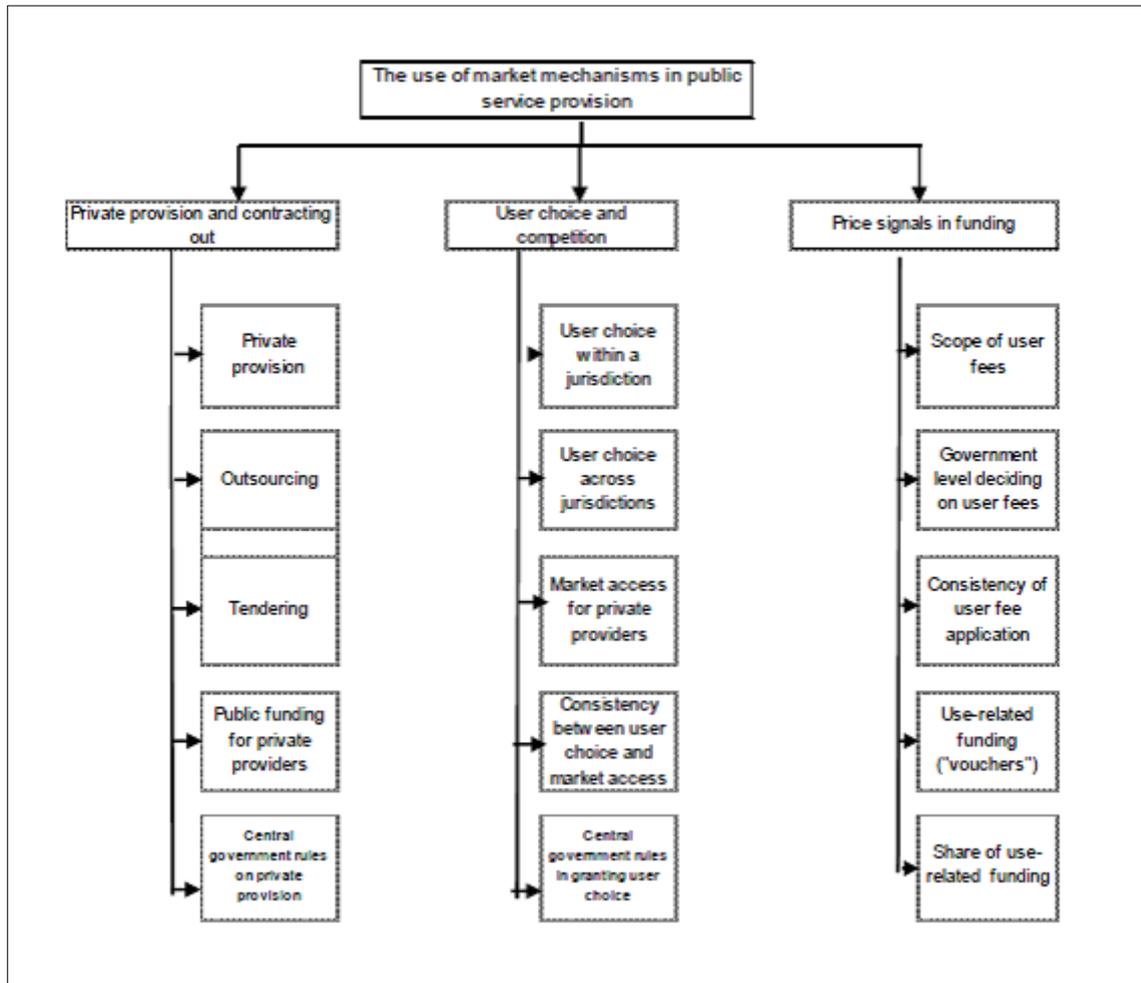
- Mohan, A. C., & Kumar, G. R. (2006). The emerging trends and practices of HRM. *Management & Labour Studies*, 31(2), 99–110.
- Mosca, J. B., & Bordelon, G. R. (2017). Human resource managers detect management & legal disadvantages to outsourcing. *Business, Management and Economics* 3(2), 8–17.
- Mulgan, R. (2005). Outsourcing and public service values: the Australian experience. *International Review of Administrative Sciences*, 71(1), 55–70.
- OCDE (2008). Market mechanisms in public service provision. OECD Working Paper on Fiscal, (626), 2-39.
- Parashkevova, A. (2011). Human resource outsourcing in the municipality administration on the example of municipality of Varna. *Administrative Science Management Public*, (16), 40–59.
- Pavaloaia, V. D. (2011). Aspects of accounting and financial analysis service outsourcing : a Romanian approach. *Oeconomica*, 7(3), 21–33.
- Poutvaara, P. (2014). Public-sector outsourcing. *IZA World of Labor*, 1–65.
- Prager, J. (1994). Contacting out government services: lessons from the private sector. *Public Administration Review*, 54(2), 176-184.
- Seba, M. G. (2018). *Outsourcing rules in the public and the private sector*. Em M. Franco (Ed.), Positive and negative aspects of outsourcing (pp. 93-106)
- Sotomayor, A. M., Rodrigues, J., & Duarte, M. (2013). *Princípios de Gestão das Organizações* (2ª edição). Rei dos Livros.
- Tan, C., & Sia, S. K. (2006). Managing flexibility in outsourcing. *Journal of the Association for Information Systems*, 7(4), 179–205.
- Trades Union Congress (2015). Outsourcing public services. Trades Union Congress and the New Economics Foundation. Londres.

Vining, A., & Globerman, S. (1999). A conceptual framework for understanding the outsourcing decision. *European Management Journal*, 17(6), 645–654.

Young, S., & Macinati, M. S. (2012). Health outsourcing/back-sourcing: case studies in the Australian and Italian health sector. *Public Management Review*, 14(6), 771–794.

## 7. ANEXOS

### ANEXO I. Classificação dos mecanismos de mercado na provisão dos serviços públicos



Fonte: OCDE, 2008.

**ANEXO II. Tipos de *Outsourcing* segundo largura e profundidade a adotar**

<b>Tipo de Estratégia</b>	<b>Descrição</b>
<i>Selective</i>	Quando a organização contrata apenas uma pequena proporção de atividades e as seleciona criteriosamente de acordo com as suas necessidades a nível de desempenho económico;
<i>Selective Function Orientated</i>	Quando o número total de atividades contratadas é maior relativamente ao anterior, restringindo mais o número de áreas funcionais;
<i>Functional</i>	Quando a organização contrata uma grande proporção de atividades, no entanto essas atividades afetam ainda menos as áreas funcionais;
<i>Selective Activity Orientated</i>	Quando um número reduzido de atividades contratadas pertencem a uma gama mais ampla de áreas funcionais;
<i>Balanced</i>	Quando a organização contrata um número razoável de atividades que afetam aproximadamente metade das áreas funcionais;
<i>Large-Scale in Depth</i>	Quando a organização contrata um elevado número de atividades que afetam aproximadamente metade das áreas funcionais;
<i>Dispersed</i>	Quando um pequeno número de atividades é contratado pertencendo a todas as áreas funcionais;
<i>Wide Large Scale</i>	Quando cerca de metade do número de atividades contratadas afetam todas ou praticamente todas as áreas funcionais da empresa;
<i>Total</i>	Quando todas ou praticamente todas as atividades pertencentes às áreas funcionais da organização são contratadas.

**Fonte:** Kurshumov, 2013.

**ANEXO III. Tipos de *Outsourcing* segundo o âmbito e criticidade da atividade**

<b>Tipologia</b>	<b>Descrição</b>
<i>Out-tasking</i>	Quando a responsabilidade de apenas uma tarefa é atribuída à entidade contratada;
<i>Co-managed services</i>	Quando é atribuída à entidade contratada a responsabilidade de uma tarefa superior em relação à anterior, mas sabendo que ainda encontra sob supervisão da entidade contratante;
<i>Managed services</i>	Quando a entidade contratante abdica da responsabilidade de projetar, de implementar e de gerir para a contratada (o <i>scope</i> neste caso é maior);
<i>Full-outsourcing</i>	Quando a entidade contratada assume total responsabilidade pelo <i>design</i> , implementação, gestão e estratégia, direção da tarefa, operação ou processo.

**Fonte:** Gunasekaran *et al*, 2015.

ANEXO IV. Razões para adesão ao *Outsourcing*

Redução de custos	(Michela & Carlotta, 2011; Madsen, 2017; Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018; Dinu, 2015; Aik, 2016; Pavaloaia, 2011; Hila, 2014)
Maior concentração no <i>core business</i>	(Hila, 2014; Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018; Pavaloaia, 2011; Dinu, 2015; Aik, 2016; Krell, 2007)
Ganhos de eficiência	(Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018; Vining & Globerman, 1999)
Aumento de lucros	(Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018)
Economias de escala	(Hila, 2014)
Mais flexibilidade	(Michela & Carlotta, 2011; Madsen, 2017; Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018)
Reforço de recursos	(Hila, 2014; Dinu, 2015)
Combate à escassez de recursos humanos	(Krell, 2007; Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018)
Ganho no que diz respeito ao acesso a mais e melhores tecnologias	(Krell, 2007)
Ganho no que diz respeito ao acesso a melhores competências e expertise	(Abelson, 2005)
Melhorar produtividade e procedimentos organizacionais	(Krell, 2007)
Ganho de vantagens competitivas	(Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018)
<i>Benchmark</i> <sup>13</sup>	(Hila, 2014)
Redução de risco	(Krell, 2007; Hila, 2014)
Divisão de riscos	(Dinu, 2015)
Aumento da qualidade de serviço	(Aik, 2016; Abelson, 2005)
Acesso a recursos humanos mais baratos sem comprometer a qualidade de serviço	(Dinu, 2015; Pavaloaia, 2011)
Possibilidade de gestão de flutuações na procura da organização	(Abelson, 2005)
Ideologias e pronunciamentos do Governo	(Young & Macinati, 2012)

**Fonte:** elaborado pela autora com base na revisão de literatura realizada.

<sup>13</sup> *Benchmarks* são utilizados para se proceder à comparação de performance, processos e/ou práticas entre áreas de negócio de uma organização, ou mesmo entre diferentes organizações.

ANEXO V. Custos do *Outsourcing*

Custos	Descrição
Produção	Custos relacionados com os fatores básicos de produção a nível interno, como a terra, o capital e o trabalho;
Negociação <sup>14</sup>	Custos relacionados com detalhes de negociação e a alterações pós contrato que podem ocorrer devido às circunstâncias;
Monitorização	Custos relacionados com a monitorização e ao acompanhamento das atividades e dos serviços a realizar;
Contestação	Custos relacionados com situações onde nenhuma das partes decide adotar o respetivo mecanismo de resolução pré-acordado;
Situações de Oportunismo <sup>15</sup>	Custos relacionados com situações onde o lucro torna prioridade para entidade contratada ou para a entidade contratante;
Supervisão	Custos relacionados com a supervisão e ao acompanhamento das atividades e dos serviços a realizar;
Diretos	Todos os custos que se referem aos inputs, como por exemplo o processamento de salários, a compra de equipamentos, o arrendamento de espaços, interesses em empréstimos, entre outros;
Indiretos <sup>16</sup>	Todos os custos relacionados com custos de oportunidade suportados pelas entidades contratadas que não estão diretamente associados à prestação do serviço em si, como por exemplo, os custos administrativos, os custos de depreciação de um equipamento fornecido, os custos de reparação e/ou manutenção de instalações

**Fonte:** elaborado pela autora baseado em Vinning & Globerman, 1999; Gunasekaran *et al*, 2015; e Freyens, 2008.

<sup>14</sup> Segundo Vining & Globerman (1999), os fatores que os determinam são: o grau de complexidade da atividade ou serviço, uma vez que este grau irá determinar o grau de incerteza do contrato; o nível de informação assimétrica e as externalidades que poderão afetar outras atividades da organização; o grau de contestabilidade, isto é, se o mercado for pouco contestável, os riscos relacionados com situações de oportunismos vêm-se aumentados; e o conceito de *asset specificity* que é definido pelo grau de adaptação a outras finalidades de uma determinada organização no que diz respeito a um determinado ativo, local ou recursos humanos, e quanto maior for este grau, menor vai ser a probabilidade de se recorrer ao *outsourcing*.

<sup>15</sup> Na fase de decisão *make or buy*, existem muitas organizações que não incluem estes custos, quando o objetivo é minimizar o somatório de todos eles.

<sup>16</sup> Os custos indiretos tendem ser os custos mais ocultos num contrato de *outsourcing*.

**ANEXO VI. Vantagens do Outsourcing**

Mais eficiência	(Mohamed <i>et al</i> , 2019; Poutvarra, 2014)
Mais eficácia	(Mohamed <i>et al</i> , 2019; Kremic <i>et al</i> , 2006)
Redução de custos	(Brown & Wilson, 2005; Marques, 2016; Martínez-Sánchez <i>et al</i> , 2006; Hila, 2014; Mohamed <i>et al</i> , 2019; Dinu, 2015; Abelson, 2005; Kremic <i>et al</i> , 2006)
Redução de custos relacionados com inovação e com riscos	(Mohamed, <i>et al</i> , 2019)
Redução de custos burocráticos	(Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018)
Maior concentração, esforços e investimentos nas <i>core competencies</i>	(Brown & Wilson, 2005; Tan & Sia, 2006; Poutvaara, 2014; Associação Portugal Outsourcing, 2014; Arias-Aranda <i>et al</i> , 2011; Giertl <i>et al</i> , 2015; Michela & Carlotta, 2011; Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018; Mohan & Kumar, 2006; Dinu, 2015; Abelson, 2005; Kremic <i>et al</i> , 2006)
Criação de vantagens competitivas	(Michela & Carlotta, 2011; Mohan & Kumar, 2006; Aik, 2016)
Incentivos e investimentos na tecnologia, no <i>know-how</i> e especialização das competências dos serviços contratados	(Marques, 2016; Arias-Aranda <i>et al</i> , 2011; Giertl <i>et al</i> , 2015; Michela & Carlotta, 2011; Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018; Abelson, 2005)
Acesso a novas tecnologias e novos recursos humanos	(Marques, 2016; Poutvaara, 2014; Carneiro, 2016; Arias-Aranda <i>et al</i> , 2011; Kremic <i>et al</i> , 2006)
Maior acessibilidade a melhores competências	(Marques, 2016; Arias-Aranda <i>et al</i> , 2011; Giertl <i>et al</i> , 2015; Dinu, 2015; Kremic <i>et al</i> , 2006)
Aumento da produtividade	(Mohamed <i>et al</i> , 2019)
Aumento dos lucros e da performance financeira	(Mohamed <i>et al</i> , 2019)
Redução de riscos nas situações de rápidas mudanças no mercado	(Michela & Carlotta, 2011)
Partilha de risco	(Associação Portugal Outsourcing, 2014; Arias-Aranda <i>et al</i> , 2011; Giertl <i>et al</i> , 2015; Kremic <i>et al</i> , 2006)
Mais Flexibilidade	(Marques, 2016; Associação Portugal Outsourcing, 2014; Hila, 2014; Mohamed <i>et al</i> , 2019; Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018; Dinu, 2015; Kremic <i>et al</i> , 2006)
Aumento da qualidade dos serviços	(Mohamed, <i>et al</i> , 2019; Dinu, 2015; Kremic <i>et al</i> , 2006)
Aumento das boas práticas organizacionais	(Abelson, 2005)
Aumento das oportunidades de venda	(Brown & Wilson, 2005; Arias-Aranda <i>et al</i> , 2011)
Melhoria da imagem da organização e das relações públicas	(Brown & Wilson, 2005; Carneiro, 2016)

**Fonte:** elaborado pela autora com base na revisão de literatura realizada.

ANEXO VII. Desvantagens do *Outsourcing*

Custos de Transação	(Marques, 2016; Carneiro, 2016; Associação Portugal Outsourcing, 2014; Gunasekaran <i>et al</i> , 2015; Innes, 2018)
Elevado nível de dependência entre a entidade contratante e a entidade contratada	(Marques, 2016; Associação Portugal Outsourcing, 2014; Carneiro, 2016)
Risco de instabilidade organizacional	(Marques, 2016; Knabe & Sorensen, 2006)
Elevados níveis de risco	(Marques, 2016; Prager, 1994; Carneiro, 2016; Gierl <i>et al</i> , 2015; Alonso <i>et al</i> , 2017)
Perda de controlo sobre a organização	(Mohamed <i>et al</i> , 2019; Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018; Gunasekaran <i>et al</i> , 2015; Dinu, 2015)
Perda de controlo sobre a entidade contratada	(Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018)
Sujeição a políticas de gestão da entidade contratada	(Associação Portugal Outsourcing, 2014)
Perda de conhecimento sobre o modo de como a entidade contratada funciona	(Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018; Kremic <i>et al</i> , 2006)
Perda de controlo sobre todo o processo de <i>outsourcing</i>	(Marques, 2016; Associação Portugal Outsourcing, 2014; Gierl <i>et al</i> , 2015; Hila, 2014; Gupta, 2017; Kremic <i>et al</i> , 2006).
Perda de confiança e segurança	(Gunasekaran <i>et al</i> , 2015; Dinu, 2015; Mohamed <i>et al</i> , 2019; Marques, 2016; Gierl <i>et al</i> , 2015)
Perda de confiabilidade relativamente a processos internos	(Marques, 2016)
Perda de flexibilidade	(Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018; Associação Portugal Outsourcing, 2014; Poutvaara, 2014; Kremic <i>et al</i> , 2006)
Perda de autonomia	(Espino-Rodríguez & Ramírez-Fierro, 2018)
Perda da capacidade de inovação	(Gunasekaran <i>et al</i> , 2015; Dinu, 2015)
Fuga de propriedade intelectual	(Hila, 2014; Marques, 2016)
Potencial redução de valores públicos	(Mulgan, 2005; Marques, 2016; Associação Portugal Outsourcing, 2014)
Redução da qualidade de serviço	Marques, 2016; Poutvaara, 2014; Associação Portugal Outsourcing, 2014; Jensen & Stonecash, 2004; Innes, 2018)
Baixos salários	(Jensen & Stonecash, 2004)
Desmoralização dos profissionais do serviço público	(Innes, 2018)

**Fonte:** elaborado pela autora com base na revisão de literatura realizada.

## ANEXO VIII. Comportamentos Oportunistas; Caso das entidades contratadas *Too Big to Fail*

i) a *Serco*, em 2013, foi obrigada a pagar 68,5 milhões e a *G4S* 109 milhões ao Ministério da Justiça após uma fraude cometida alvo de investigação, em que ambas haviam continuamente cobrado ao Ministério por serviços que não estavam a prestar; ii) a *Serco* foi acusada de abuso sexual e laboral de imigrantes na *Yarl's Wood Immigration Removal Centre*, um centro residencial que acolhe indivíduos que se encontram a aguardar liberação de imigração. Em 2013, também foi acusada por falsificar cerca de 252 relatórios referentes a prestação de serviços para os *GP Services* (serviços medicinais); iii) A *G4S* foi contratada para prestar serviços de vigilância nas Olimpíadas de Londres de 2012, de modo a substituir o pessoal da *Serco* que primeiramente havia sido contratada, mas que não prestou adequadamente os serviços; iv) Em 2015, a *Capita*, ao prestar serviços administrativos para o *National Health Services (NHS)*, deparou-se com observações realizadas por vários oftalmologistas e vários dentistas de uma grande acumulação de correspondência de pacientes não processada, e muitas falhas nas práticas de gestão a nível de registos. O *Department for Work and Pensions (DWP)* teve que cobrir assumir os erros cometidos por parte da *Capita*, após ter verificado várias situações gravosas, como por exemplo, a realização de pagamentos a muitos dos pacientes que já haviam falecido; v) e a *Atos*, que apresentou grandes falhas, uma vez que ignorou vários requerimentos de pessoas com doenças sérias e considerava-os “aptos para trabalhar”.

Fonte: Innes, 2018.

## ANEXO IX. Consolidação de dados: Eficiência, Flexibilidade, Qualidade dos serviços prestados e Resultado do *Outsourcing*

	<b>Eficiência</b>	<b>Flexibilidade</b>	<b>Qualidade</b>	<b>Resultado</b>
<b>Hospital (Austrália)</b>	Não (Sim só após a rescisão)	Igual	Não	Negativo
<b>Hospital (Itália)</b>	Não (Sim só após a renegociação)	Sim	Não	Negativo (Positivo depois)
<b>Outsourcing RH Escolas Detroit</b>	Sim	Sim	Sim	Positivo
<b>Outsourcing RH TSA</b>	Sim	Sim	Igual	Positivo
<b>Serco, Capita, Atos e G4S</b>	Não	Não	Não	Negativo

Fonte: elaborado pela autora a partir da análise dos quatro estudos caso.