

O OUTSOURCING NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DAVID FERRAZ, INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, I.P.

Sessão: Velho e novo papel do Estado

Resumo

Nas últimas décadas, um pouco por todo o mundo, as reformas do sector público têm sido implementadas com base nos pressupostos das doutrinas *managerialistas* em geral e, em particular, com base no modelo preconizado pelo *New Public Management* (NPM).

As reformas implementadas, com base nestes modelos de administração, perspectivaram, com frequência, o recurso a mecanismos de mercado enquanto alternativa à provisão tradicional de bens ou serviços aos cidadãos. Entre os diferentes mecanismos de mercado existentes o mais adoptado foi o outsourcing. No contexto da Administração Pública entende-se por outsourcing “a prática através da qual o Governo contrata a provisão de bens ou serviços ao sector privado” (OCDE, 2005 *apud* Forssell e Norén, 2007: 203) com base numa relação temporal de médio/longo prazo. No fundo o conceito reporta para a externalização de algumas operações que, até então, eram realizadas no interior da organização.

Se por um lado alguns autores têm fundamentado e defendido o recurso ao outsourcing, enquanto estratégia para a obtenção de ganhos de eficiência, de flexibilidade e de recursos e/ou competências que internamente as organizações não dispunham (Brown e Wilson, 2005) por outro, outros autores, têm argumentado que uma tal estratégia pode, a prazo, ter um impacto negativo nos custos (Sundin, 2006 *apud* Forssell e Norén, 2007) e, por conseguinte, na eficiência com que os bens e serviços são prestados.

Para além do impacto ao nível da eficiência outros autores alertam também para o potencial impacto que o outsourcing pode ter nos valores públicos

tradicionais¹, a par de uma diminuição da percepção da fronteira entre o sector público e o sector privado (Mulgan, 2005). Esta questão ganha particular relevância se considerarmos a prestação de bens ou serviços públicos que, pela sua natureza, devem ser provisionados em respeito por códigos de ética e/ou de conduta a que, geralmente, as entidades privadas não estão sujeitas.

Face a este contexto importa compreender em que medida o outsourcing tem sido aplicado nos organismos da Administração Pública portuguesa e quais têm sido os impactos nos resultados esperados. Assim, pretende-se, com este estudo, conhecer importantes factores que podem condicionar positiva e negativamente, a adopção do outsourcing nos organismos da Administração Pública portuguesa considerando a as tipologia de serviços alvo de outsourcing assim como o potencial impacto do outsourcing nos valores públicos tradicionais.

1. Outsourcing: o conceito

O outsourcing é um instrumento a que organizações, públicas e privadas, têm vindo a recorrer cada vez mais nos últimos anos (Horgan e McCord, 1996 *apud* Varajão, 2001). Etimologicamente a palavra outsourcing advém da junção de duas palavras inglesas out (fora) e source (recursos). Esta decomposição ajuda a compreender o sentido com que é empregue: a palavra é utilizada para designar a procura, por parte de uma organização, de alguns *recursos* necessários ao seu funcionamento *fora* da própria organização em áreas tão distintas como os recursos humanos ou a gestão de instalações (Faulhaber, 1998; Gupta, 1995; Touche, 1998 *apud* Varajão, 2001). Trata-se pois da transferência de um conjunto de actividades ou recursos que a organização

¹ Valores públicos: Honestidade, integridade, imparcialidade, neutralidade, *accountability* (Sherman, 1998 e Kernaghan, 2000 *apud* Mulgan, 2005) e transparência e igualdade de acesso e tratamento (CPA).

dispunha tradicionalmente para uma entidade externa que é contratada por um período de tempo relativamente longo.

Alguns autores (Touche, 1998; Brower, 1997; Nam *et al*, 1995; Antonucci *et al.*, 1998 *apud* Varajão, 2001) referem que o outsourcing privilegia a externalização de actividades não centrais para o “negócio” das organizações [“negócio” é aqui empregue em sentido lato para abranger, também, o *corebusiness* das organizações públicas]. Entre essas actividades não centrais ao negócio surgem frequentemente áreas como a concepção e gestão de sistemas de informação, de telecomunicações e de outras funções não nucleares como a limpeza ou a manutenção de edifícios ou frotas.

Outros autores (Mele, 1997 *apud* Varajão, 2001) referem que o outsourcing, por via da exteriorização de algumas funções de suporte, permite à organização concentrar-se no seu *corebusiness* e no desenvolvimento de competências centrais. Todavia é de salientar que a decisão de adoptar o outsourcing por si só não garante, à partida, uma vantagem.

A decisão de recorrer ao outsourcing deve considerar as vantagens e desvantagens de recorrer a um tal instrumento, em particular no contexto em que a organização se insere. Assim, a transposição estrita de práticas de sucessos não significa, porventura, uma melhoria do desempenho organizacional.

2. Vantagens e desvantagens do Outsourcing

Se por um lado, nos últimos anos, as organizações têm recorrido com frequência crescente ao outsourcing é preciso notar que, nalguns casos, o fizeram sem a percepção clara de que uma parte importante do seu ciclo de produção, seja de bens ou serviços, deixava de ser, por um lado, directamente controlável pela organização e, por outro, que implicava em algumas situações a revelação de dados importantes (da organização e clientes/utentes) para a prossecução dos seus objectivos.

Assim, se por um lado o outsourcing é visto em alguns casos como uma opção de gestão vantajosa, por outro, noutros casos, as desvantagens podem superar as vantagens e colocar organizações em situações muito difíceis de gerir.

Importa pois estar ciente que o outsourcing tem vantagens e desvantagens. As mesmas são enunciadas no quadro abaixo (quadro 1).

Quadro 1: Vantagens e desvantagens do outsourcing

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilização de gestão • Maior concentração no “negócio” • Acesso a capacidades e competências altamente reconhecidas • Aceleração da modernização de processos • Partilha de riscos • Libertação de recursos e respectivo redireccionamento • Redução e controlo dos custos operacionais • Associação da organização ao desempenho da entidade contratada (<i>também pode ser considerada uma desvantagem</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Incapacidade de controlar todo ciclo de produção/prestação de bens / serviços • Dependência de outras entidades/fornecedores, em particular se não houver concorrência entre fornecedores • Sujeição aos riscos de instabilidade do fornecedor • Sujeição a políticas de gestão de recursos humanos de entidades terceiras • Potenciais quebras de confidencialidade relativamente a processos internos • Potenciais quebras de confidencialidade relativamente a dados dos clientes-cidadãos • Perda de propriedade material e/ou intelectual • Custos de transacção (associados à negociação, manutenção e responsabilização do fornecedor do bem ou serviço contratado) • Associação da organização ao desempenho da entidade contratada (<i>também pode ser considerada uma vantagem</i>) • Diminuição da produtividade associada ao

descontentamento interno

- Potencial redução dos valores públicos de neutralidade e isenção
-

É habitual as organizações recorrerem ao outsourcing analisando somente as vantagens que lhes estão associadas menosprezando as desvantagens ou o próprio contexto que as circunda. Se para algumas organizações os ganhos com a adopção do outsourcing foram muito positivos, para outras trouxe terríveis problemas. Como refere Antonucci (1998 *apud* Varajão, 2001: 128) “o outsourcing não é uma solução para todas as organizações”.

Só depois de uma detalhada avaliação às vantagens do outsourcing e a uma ponderada reflexão quanto às desvantagens e ao contexto em que a organização opera é que se poderá fazer uma correcta avaliação acerca da viabilidade do recurso a este instrumento. Mesmo nos casos em que se presume ser vantajosa a adopção do outsourcing deverá ser desenhado com cuidado o recurso a este mecanismo avaliando entre as diferentes tipologias aquela que melhor responderá aos objectivos da organização.

3. Tipologias de outsourcing

Avaliadas as vantagens e desvantagens do recurso ao outsourcing coloca-se a questão de saber qual o nível ou profundidade com que se irá promover o outsourcing numa organização. A determinação do nível e profundidade com que se irá operar o outsourcing implica a adopção de uma das seguintes tipologias de outsourcing (Buck-Lew, 1992; Lacity e Hirschheim, 1995; Millar, 1994 e Soininen, 1995 *apud* Varajão, 2001):

1. Outsourcing total ou puro

- Neste caso recorre-se ao outsourcing para exteriorizar completamente uma determinada função sendo que, neste caso, todas as actividades inerentes a essa função são transferidas para actores externos à organização, inclusive, as próprias necessidades de recursos humanos.

2. Outsourcing parcial ou selectivo

- Neste caso recorre-se ao outsourcing, por exemplo no caso dos Sistemas de Informação, apenas para a programação de uma nova aplicação, sendo que a manutenção do sistema continuará a ser feita dentro da organização com os recursos humanos e materiais da organização.

3. Insourcing

- Lacity e Hirschheim, curiosamente, alargam as tipologias de outsourcing acrescentando às tipologias anteriores uma nova categoria - o *insourcing*. Para os autores o *insourcing* deverá ser usado para designar a opção pela manutenção da produção de bens e/ou serviços internamente quando tenha havido lugar a uma avaliação formal da opção de exteriorização e que, na sequência dessa avaliação, se tenha optado pela manutenção das actividades internamente por se considerar esta opção mais vantajosa (Lacity e Hirschheim, 1995 *apud* Varajão, 2001).

4. Outsourcing de processos de negócio

- O outsourcing tem, nos últimos tempos, alargado-se a algumas áreas de negócio surgindo uma nova tipologia, o outsourcing de processos de negócio (Millar, 1994). Nesta tipologia a entidade contratada é responsável pelo desenvolvimento da totalidade de uma função de negócio. O mesmo autor identifica ainda outra tipologia de outsourcing, esta associada aos benefícios para o “negócio” da organização. A tipologia denomina-se assim mesmo (outsourcing associado a benefícios para o negócio) e reporta para contratos que se estabelecem com base nos contributos da entidade externa para o organismo. O contrato é assim indexado às mais-valias que a organização externa consegue para o Organismo sendo que as contrapartidas financeiras estão dependentes dessas mais-valias. A particularidade desta tipologia é que prevê uma repartição do risco tanto pela Organização que recorre ao outsourcing como pela entidade prestadora dos serviços ou produtos alvo de outsourcing. A

principal dificuldade prende-se com a identificação à partida tanto dos benefícios como dos riscos potenciais.

5. Outsourcing de serviços partilhados

- Esta tipologia de outsourcing distingue-se das restantes na medida em que, regra geral, a prestação de bens e serviços, apesar de deixar de ser efectuada directamente pelo organismo, mantém-se no mesmo grupo empresarial ou, no caso da administração pública, na mesma pessoa colectiva (Estado). Trata-se da criação de estruturas comuns e transversais a vários organismos, que se ocupam da realização de actividades e tarefas não integradas, regra geral, no *core-business* da organização e que portanto podem ser transferidas para centros de serviços partilhados (Cruchinho, 2005). Estas tarefas, apesar de terem maioritariamente uma natureza administrativa ou logística são vitais para o bom funcionamento da organização. Incluem-se neste role de tarefas genericamente (Cruchinho, 2005:30):
 - i. A gestão de recursos humanos
 - ii. A gestão financeira e contabilística
 - iii. Negociação e aquisição de bens e serviços
 - iv. Gestão de edifícios
 - v. Serviços de segurança
 - vi. Serviços de limpeza
 - vii. Serviços de transporte
 - viii. Gestão de frotas automóveis
 - ix. *Helpdesk* de clientes e *call centers*
 - x. Apoio jurídico
 - xi. Sistemas de informação e comunicação, incluindo o suporte técnico

Se à partida o conceito de outsourcing parece não evidenciar dificuldades de interpretação, sendo até usado frequentemente como um termo genérico, as

diferentes tipologias de outsourcing existentes remetem o conceito para circunstâncias mais complexas que exigem análises mais profundas aquando da decisão de o adoptar. Devem pois ser considerado um conjunto de factores quando se avalie a possibilidade de recorrer ao outsourcing:

- Que serviços ou produtos serão alvo de outsourcing?
- Recorrer-se-á ao outsourcing para serviços e/ou produtos centrais ou não centrais “ao negócio”?
- Que tipologia de outsourcing adoptar?
- Existirá transferência de propriedade de activos?
- Que responsabilidades se podem exigir?
- Qual o grau de dependência com que se ficará?
- Quais os riscos envolvidos e qual a sua repartição?
- Existe a possibilidade de perda ou quebra de confidencialidade?

Estas e outras questões devem ser avaliadas previamente e ponderadas em conjunto com as vantagens e desvantagens de recorrer a este instrumento de gestão, tanto na gestão privada, como na gestão pública e em particular nesta última por se tratar de financiamento público.

4. O outsourcing e a sua aplicação em organizações públicas

No contexto da Administração Pública o outsourcing é entendido como “a prática através da qual o Governo contrata a provisão de bens ou serviços ao sector privado” (Abelson, 2005; OCDE, 2005, *apud* Forssell e Norén, 2007: 203). Importa compreender que esta contratação se diferencia da tradicional compra de bens e serviços na medida em que se baseia numa relação contratual temporal de médio/longo prazo. Neste contexto a palavra pressupõe a externalização de algumas operações que, até então, eram realizadas no interior da organização pública e que, pelo recurso a mecanismos de mercado, como o outsourcing, passaram a ser efectuadas por outras organizações. Apesar de inicialmente ter sido mais utilizado por empresas do sector privado o outsourcing surge na Administração Pública no contexto das reformas gestionárias empreendidas no sector público, um pouco por todo o mundo, nas últimas décadas do século XX. As reformas gestionárias privilegiaram uma

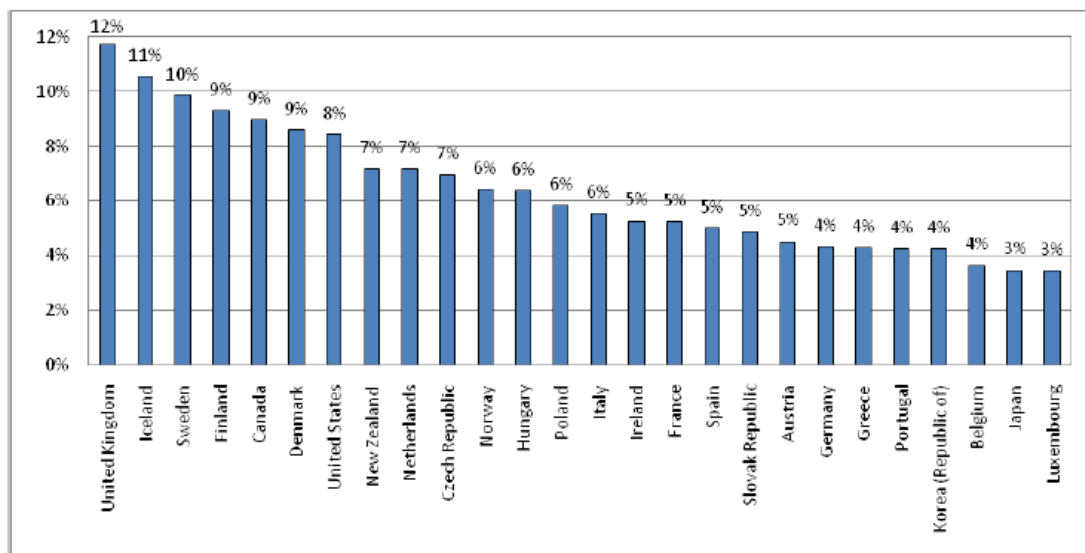
configuração do Estado cada vez menor pressupondo a entrega ao sector privado de um conjunto crescente de actividades que até então se encontravam na esfera pública (Peters & Waterman, 1982, Pollitt, 1990, Osborne & Gaebler, 1992, Lane, 1995, Frederickson, 1996).

4.1. O outsourcing parcial ou selectivo na Administração Pública

Considerando a aplicação das novas doutrinas gestionárias nas reformas administrativas não é de estranhar que a partir da década de 80 o consumo intermédio realizado pelos Governos tenha aumentado consideravelmente. O consumo intermédio traduz o conjunto de bens ou serviços que um governo contrata e consome durante um processo produtivo que visa a produção de bens ou serviços públicos. Neste caso a actividade principal continua a ser desenvolvida na organização pública mas algumas actividades, geralmente de suporte, contratadas no exterior, por via do recurso ao outsourcing.

A figura que se segue (Figura 1) representa o consumo intermédio (em % do PIB) efectuado por um conjunto de países da OCDE, em 2005.

Figura 1: Consumo intermédio no Governo em % do PIB (dados de 2005)



Fonte: Pilichowski, E. and E. Turkisch (2008), OCDE

A análise ao gráfico da figura 1 demonstra que é o Reino Unido com 12%, seguido da Islândia e da Suécia, com 11 e 10% respectivamente, o país que regista valores mais altos de consumo intermédio no Governo. Tal significa que uma parte significativa das actividades é prestada por entidades externas à

Administração. Pelo contrário, entre os países que apresentam um menor consumo intermédio no Governo encontram-se a Alemanha, a Grécia, Portugal, a República da Coreia, a Bélgica, o Japão e o Luxemburgo, ambos os países com 4 valores percentuais ou ainda menos. A OCDE que, neste âmbito, entre as actividades que mais foram alvo de outsourcing encontram-se as de limpeza, segurança, serviços de catering, manutenção de espaços e edifícios, transporte, recolha de lixo e sistemas ou tecnologias de informação.

4.2. O outsourcing total ou puro na Administração Pública

Numa perspectiva completamente diferente da anterior temos o recurso ao outsourcing enquanto instrumento de gestão que transfere totalmente as actividades de produção e/ou prestação de bens e serviços públicos para o mercado. Nestes casos o Estado continua a financiar os serviços públicos mas remete para o sector privado a sua provisão. O quadro 2 apresenta os serviços públicos provisionados pelo sector privado em percentagem dos utilizadores.

Quadro 2: Serviços Públicos provisionados pelo sector privado, em percentagem dos utilizadores

	Primary education	Lower secondary	Tertiary vocational education	Hospitals	Public transport	Nursing homes	Childcare institutions	Waste collection	Average
Australia	28.7	35.4	2.9	64	98.0	91.0	66.2	95.0	60.1
Austria	4.5	7.8	30.6		0.0		26.6		13.9
Belgium	54.7	56.6	52.4				53.5		54.3
Canada									
Czech Republic	1.1	1.8	32.1				1.4		9.1
Denmark	11.7	23.4	0.9	2	85.0	79.0		67.0	38.4
Finland	1.2	4.1	29.6	4	80.0	12.0	8.1	100.0	29.9
France	14.7	21.4	28.0	15			12.7		18.4
Germany	2.9	7.3	36.1				58.8		26.3
Greece	7.5	5.4	0.0				3.4		4.1
Hungary	5.9	6.7	39.6				4.4		14.1
Iceland	1.1	0.8	39.5				7.7		12.3
Ireland	1.0	0.0	7.2	13		66.0	46.5	55.0	27.0
Italy	6.9	3.5	14.8	14	5.0		28.4		12.1
Japan	0.9	6.2	91.2				65.7		41.0
Korea	1.3	19.8	85.0				77.1		45.8
Luxemburg	6.9	19.9	0.0				6.3		8.3
Mexico	8.1	12.6	3.7				10.6		8.8
Netherlands	68.9	75.9	0.0	100			69.7	42.0	59.4
New Zealand	11.9	16.0	26.2				43.8		24.5
Norway	1.9	2.3	35.8		62.0	7.0	41.0	13.0	23.3
Poland	1.4	2.1	20.8				6.6		7.7
Portugal	10.2	11.5	50.0	5		15.0	47.4		23.2
Slovak Republic	4.5	5.3	12.7				0.7		5.8
Spain	32.0	32.4	22.5	16	11.5	22.3	35.1	0.0	21.5
Sweden	5.6	6.3	34.9		73.0	14.0	14.1		24.7
Switzerland	3.8	7.1	70.0	22		33.0	6.8		23.8
Turkey	1.5	0.0	2.0				3.9		1.9
United Kingdom	5.0	6.4	100.0				8.5		30.0
United States	10.3	8.8	14.6				40.1		18.5
Unweighted average	10.9	14.0	30.5	25.5	51.8	37.7	28.4	53.1	

Fonte: OCDE, 2008

A análise do quadro 2 demonstra que a Austrália (60,1%), a Holanda (59,4%) e a Bélgica (54,3%) recorrem mais ao outsourcing total que a Turquia (1,9%), a Grécia (4,1%) ou a Eslováquia (5,8%). Portugal recorre ao outsourcing total de forma moderada apresentando cerca de 23,2% de serviços públicos provisionados pelo sector privado.

Se fizermos uma análise ao tipo de serviço que é alvo de outsourcing total verificamos que o serviço de transporte público e a recolha de lixo apresentam valores superiores aos serviços sociais como hospitais, infantários e estabelecimentos de reabilitação, casas de repouso ou lares para a terceira idade.

Quanto à educação, que geralmente absorve uma fatia considerável dos recursos dos orçamentos de Estado, no caso da educação primária e

preparatória os países que mais recorrem ao sector privado são a Holanda, a Bélgica e a Espanha, contrastando com países como o Reino Unido, a República Checa, o Japão, a Islândia, a Irlanda, a Polónia, a Finlândia ou a Noruega. Ainda no sector da educação, mas ao nível secundário e superior, os países que mais recorrem à provisão do sector privado são a Coreia, o Reino, a Suíça, a Bélgica e Portugal.

5. A aplicação do outsourcing na Administração Pública australiana: lições e práticas a reter

Para melhor entender o recurso ao outsourcing na Administração Pública proceder-se-á, no presente ponto, à análise de alguns casos de organizações públicas que recorreram ao outsourcing. Os estudos existentes recebem sobre países que aplicaram há mais tempo o outsourcing na medida em que já é possível deter alguns dados em função do tempo que passou. Neste sentido é sabido que a Administração Pública australiana foi uma das administrações que mais adoptou o paradigma da gestão liberal, assente nos princípios doutrinários do managerialismo (O'Donnell, et al., 1999 *apud* Armstrong, 1998; Halligan, 1994; Laffin, 1995).

O *Liberal-National Party*, na sequência das eleições de 1988, introduziu um conjunto de reformas que tinha como objectivo melhorar a gestão pública e melhorar a sua eficiência (Abelson, 2005). As primeiras medidas introduzidas corresponderam à abertura de serviços até então sob o monopólio administrativo à iniciativa privada. Como medida incentivadora definiu que todos os ganhos obtidos através do outsourcing constituiriam receitas das agências e estas não teriam que ser devolvidas ao Estado australiano. Simultaneamente o Governo incentivou as organizações privadas a ajustarem a sua oferta de produtos e serviços às necessidades da Administração e procurou, através de agências centrais como a NSW Treasury and Premier's Department, incentivar a adopção do outsourcing em toda a Administração.

A eleição de um novo Governo em 1995 confirmou a política de outsourcing iniciada pelo Governo anterior mas salientou a necessidade de se avaliar a

eficiência da produção interna e que só no caso de esta ser inferior à oferecida pelo sector privado é que se deveria recorrer ao outsourcing. Com o objectivo de obter informações fidedignas acerca do processo de outsourcing o Governo criou uma agência denominada “Cost of Government”.

Apesar da nova ideia estar no auge a verdade é que durante os anos seguintes houve alguma tendência para o recurso ao outsourcing diminuir ao ponto de, em 1997, as *Service Competition Guidelines* protegerem como prioridade o emprego no sector público criando até agências centrais de compras.

No Estado do “New South Wales”, entre 1994 e 1996 os gastos com outsourcing aumentaram de 966 milhões de dólares australianos para 1762 milhões de dólares australianos, duplicando o número de contratos estabelecidos, em particular nas áreas da saúde, apoio social, transporte, educação e formação e tecnologias de informação e comunicação. Estas operações permitiram, segundo os estudos realizados pela NSW Treasury (1997), uma poupança média de cerca de 20% sendo que alguns dos funcionários públicos passaram a ser funcionários das empresas contratadas.

Todavia Abelson (2005) refere que muitos dos contratos tiveram que ser renegociados na medida em que surgiram problemas e questões de neutralidade e transparência. O mesmo autor questiona-se quanto à certeza verificada nos ganhos de eficiência obtidos no início dos anos 90 se manterem posteriormente referindo que, devido à dificuldade em aceder a dados e relatórios do Governo, existe muito pouca evidência comparativa e que os Governos não disponibilizam [chegando a ocultar] muita informação relativamente a casos de insucesso (Abelson, 2005).

Um caso de sucesso no recurso ao outsourcing na Austrália tem a ver com as parcerias efectuadas entre o Governo e o sector privado. Um dos factores críticos deste sucesso tem a ver com a existência de uma elevada concorrência no sector o que, associado a uma elevada cultura cívica impulsionadora do voluntariado e a uma forte presença do sector terciário na Austrália, permitiu a prestação de serviços de cuidados a idosos a preços reduzidos e com elevados

standards de qualidade, em respeito pelo *The aged care act* aprovado pelo Governo em 1997.

Neste caso, uma vez que se trata de um sector sujeito a regulação, os custos administrativos são bastante elevados e as barreiras à entrada, devido aos elevados custos de entrada e à fixação dos preços, colocam algumas restrições em termos de concorrência. É também aclamada uma maior intervenção do Estado ao nível da educação e formação dos cuidadores (Abelson, 2005). Tal parece significar que, apesar de se afirmar que o sector se encontra a cumprir as normas de qualidade aprovadas, a prestação dos cuidados pode estar ainda aquém dos padrões de qualidade desejados.

Ao nível dos cuidados de saúde existem também exemplos de maus resultados alcançados através do outsourcing na Austrália. É o caso do Port Macquairie Base Hospital. O hospital serve cerca de 60.000 pessoas e é gerido por uma empresa privada. Este hospital foi um dos primeiros a ser privatizados ficando uma empresa privada responsável pela prestação de todos os serviços neste hospital público. Apesar de reconhecido como um caso de insucesso a informação existente é muito reduzida e baseia-se no relatório de uma auditoria, nas notícias vindas a público e na opinião pública em geral. Abelson (2005) refere que a entrega do hospital ao sector privado não trouxe grandes benefícios, apesar dos elevados valores pagos pelo Governo à empresa responsável pela gestão sem que tenha existido qualquer impacto substancial ao nível da qualidade. Os custos de funcionamento aumentaram significativamente estimando Chung (2003 apud Abelson, 2005) que a gestão privada deste hospital custava cerca de 6 milhões mais que a média de 7 outros hospitais com gestão pública e que a taxa de utentes em espera há mais de um ano para a prestação de alguns cuidados de saúde aumentou face a anos anteriores.

A explicação avançada para este insucesso centra-se na incapacidade que houve em definir com precisão todos os outputs esperados no contrato realizado, em virtude da natureza dos serviços prestados (Abelson, 2005). A

mesma razão parece estar na origem do insucesso do outsourcing de serviços ambulâncias em *Melbourne Metropolitan*.

Em ambos os casos apresentados para o recurso ao outsourcing na Austrália é de salientar que o impacto na *good governance* e o próprio sucesso ou insucesso do outsourcing está parcialmente dependente da gestão inicial do processo e do próprio controlo realizado *à posteriori*. Um ponto que parece relativamente consensual, seja nos casos de sucesso ou insucesso, é que o outsourcing implica o aumento da burocracia, em particular na preparação, monitorização e revisão dos contratos e que esses custos não devem ser descurados aquando da realização dos balanços finais (Abelson, 2005; Forssell e Norén, 2007).

4. Conclusão

O outsourcing surgiu como resposta às pressões para a obtenção de um Estado cada vez menor. Funções que tradicionalmente eram desempenhadas no sector público passaram a ser desempenhadas, integral ou parcialmente, por entidades do sector privado. Essa diminuição nas funções desenvolvidas pelo Estado baseou-se nas doutrinas do managerialismo, em particular do NPM. Não será pois de estranhar que os estudos existentes, sobre outsourcing, se centrem à volta dos países que aplicaram primeiro essas doutrinas e que, por esta razão, mais cedo apresentaram resultados.

Os dados disponíveis demonstram que o outsourcing se centrou maioritariamente em serviços não integrados no *corebusiness* da organização como limpeza, segurança, serviços de catering, manutenção de espaços e edifícios, transporte, recolha de lixo e sistemas ou tecnologias de informação. A razão pela qual estes serviços foram os mais escolhidos tem a ver com a incorporação menor de valores públicos, mais presentes em serviços e bens como a saúde ou educação e com a possibilidade de se identificarem, contratualmente, outputs esperados.

Se por um lado o recurso ao outsourcing parece ter tido, numa parte significativa dos serviços ou bens prestados, um impacto positivo (Bailey, 2002; Domberger e Hall, 1996 *apud* Abelson, 2005 e Forssell e Norén, 2007),

registando-se ganhos de eficiência anuais na ordem dos 20% e mantendo, ou mesmo aumentando, a qualidade dos bens e serviços prestados (Abelson, 2005) por outro verificam-se alguns casos em que o recurso ao outsourcing correspondeu a um redondo fracasso. Isso mesmo confirmam os casos da gestão hospitalar privada e o serviço de ambulâncias relativos à experiência australiana. É referido também, adentro da experiência australiana, que o recurso ao outsourcing fez com que o Governo se preocupasse com questões que não estariam previamente previstas: o Governo teve que negociar, à *posteriori*, com o sector privado, a protecção dos funcionários do sector público que passaram a ser geridos segundo regras e métodos de trabalhos distintos daqueles que até então tinham. Tal evidencia que, apesar do outsourcing, numa parte significativa dos casos, ter correspondido a um aumento de eficiência não devem ser descurados aspectos importantes como o aumento dos custos administrativos com a gestão e fiscalização dos contratos e os custos decorrentes das consequências e impactos na gestão dos recursos humanos, a par de uma eventual perda de qualidade por ausência de mecanismos de controlo suficientes para a aferir nos bens e serviços prestados. Esta é aliás uma importante conclusão retirada da experiência australiana: não devem ser alvo de outsourcing bens ou serviços cujos padrões de eficiência e qualidade não sejam possíveis de medir com precisão. A própria transferência ou partilha do risco deve ser acautelada e prevista contratualmente aquando da tomada de decisão.

Assim, importa que a decisão pela adopção do outsourcing seja precedida de uma análise aprofundada, em primeiro da natureza do bem ou serviço alvo de outsourcing e em segundo da tipologia do outsourcing a recorrer. Simultaneamente deve ser e, em terceiro, de um devido planeamento dos contratos e dos mecanismos de fiscalização do cumprimento dos contratos disponíveis ponderando, simultaneamente e em cada fase, as vantagens e desvantagens da adopção desta solução. Acresce ainda que em cada uma destas fases devem ser assegurados os tradicionais valores públicos de isenção, transparência, neutralidade, universalidade de acesso, além dos

valores de eficiência e eficácia que normalmente impulsionam as decisões de outsourcing.

BIBLIOGRAFIA

- ABELSON, Peter (2005) “Outsourcing of public services in Australia: seven case studies”, Sydney: Macquarie University, Dept. of Economics.
- BROWN, Douglas e WILSON, Scott (2005), The Black Book of Outsourcing, EUA: Wiley.
- FREDERICKSON, G. (1996), Comparing the Reinventing Government with the New Public Management, Public Administration Review, volume 56, nº3, pp-263-270
- FORSSELL, Anders e NORÉN, Lars (2007), “(The difficult art of) outsourcing welfare services: Experiences from Sweden and New Zeland” in Christensen, Tom e Laegreid, Per (orgs), Transcending New Public Management, Cap. 10, pp. 203-220.
- LANE, J.E. (1995), Public Sector: Concepts, Models and Approaches, London, Sage Publications
- LOU, Dobbs (2004) “Outsourcing study a welcome surprise in budget bill, <http://www.cnn.com/2004/US/12/05/outsourcing.study/index.html> in CNN, Monday, December 6, 2004, acedido em 16 de Fevereiro de 2008
- Millar, V. (1994), “Outsourcing Trends,” Paper presented at the Outsourcing, Cosourcing and Insourcing Conference at University of California, Berkley, November, 1994.
- MULGAN, Richard (2005), “Outsourcing and public service values: the Australian experience” in International Review of Administrative Sciences : An International Journal of Comparative Public Administration, V.71, N.1, pp. 55-70.
- OECD (2005), Public Sector Modernisation: The Way Forward.

OCDE, (2008), MARKET MECHANISMS IN PUBLIC SERVICE PROVISION,
ECONOMICS DEPARTMENT WORKING PAPERS, Nº. 626.

O'Donnell, Michael; Allan, C. ; Peetz, D. (1999), The New Public Management
and workplace change in Australia, School of Industrial Relations and
Organisational Behaviour University of New South Wales, acedido em
<http://ideas.repec.org/p/fth/nesowa/126.html>, em 17 de Fevereiro de 2009.

OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1992), Reinventing Government, Addison,
Wesley Publishers Company.

PETERS, T., WATERMAN, R. (1982), In Search of Excellence, New York,
Harper and Row.

PILICHOWSKI, E. and E. TURKISCH (2008), "Employment in Government in
the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the
Public Domain", OECD Working Papers on Public Governance, No. 8,
OECD

POLLITT, C. (1990), Managerialism and the Public Services: The Anglo-
American Experience, Oxford, Basil Blackwell

VARAJÃO, João Eduardo Quintela (2001), Outsourcing de serviços de
sistemas de informação. 1ª ed. Lisboa: FCA - Editora de Informática