

INDÍCE

I. INTRODUÇÃO.....	1
II. ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	3
II. 1. O QUE É A SSE ?	3
II. 2. O PORQUÊ DA SSE ?	4
II. 3. VANTAGENS DA SSE.....	6
II. 4. DESVANTAGENS.....	7
II. 5. RAZÕES DE INSUCESSO	7
II. 6. O PROCESSO DE SUBCONTRATAÇÃO	8
II. 7. A METODOLOGIA DE ROTHERY E ROBERTSON	9
II. 8. A SSE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NORTE-AMERICANA	133
III. SITUAÇÃO	166
III. 1. O EXÉRCITO PORTUGUÊS E A SSE	166
III. 2. ACTIVIDADES PASSÍVEIS DE SEREM SUBCONTRATADAS	177
IV. ANÁLISE.....	266
IV. 1. O UNIVERSO ACTUAL DA SSE NAS U/E/O.....	266
IV. 2. COMPARAÇÃO COM OS OUTROS RAMOS	29
IV. 2. 1. BARES	29
IV. 2. 2. ALIMENTAÇÃO E COZINHAS.....	311
IV. 3. OS EFE'S E A SSE	333
V. CONCLUSÕES	344
VI – PROPOSTAS	39
BIBLIOGRAFIA.....	411
ANEXOS	444

I. Introdução

Mais conhecida no meio empresarial por “*outsourcing*”, a subcontratação de serviços externos (SSE) não é uma descoberta recente. Com efeito, desde sempre, as empresas têm recorrido ao auxílio de terceiros na prestação de serviços para os quais não se sentem com capacidade de executar. Porém, foi só a partir do final da década de 80 que as empresas começaram a recorrer a esta técnica, no sentido de optimizarem as suas capacidades de penetração e conquista de mercados, passando a contratar alguns serviços caracterizados por se encontrarem afastados da sua actividade principal (*core business*¹). Todavia, motivadas pela competitividade dos mercados, as empresas passaram a concentrar-se cada vez mais nas suas *core competence*² subcontratando tudo o que era considerado periférico, incluindo as actividades bem próximas do seu negócio central : contabilidade, processamento de salários, armazenagem, sistemas informáticos e desenvolvimento de *software*, etc.

Tendo o título deste trabalho, a designação de “Subcontratação de Serviços Externos – Âmbito e Limitações”, sob uma perspectiva de aplicação ao Exército, poder-se-ia pôr em causa o termo subcontratação. De facto, este parece estar implicitamente associado às empresas que sendo contratadas por um cliente para executarem determinada actividade, por sua vez, contratam outra empresa para a realização de uma ou mais tarefas parciais dessa actividade, dando assim lugar a uma subcontratação.

Ora, no caso do Exército, assim como na restante Administração Pública, tal cenário normalmente não se passa, isto é, não se considera que existam clientes a contratar a execução de actividades, não havendo então lugar a posteriores subcontratações, mas sim, apenas a simples contratações. Esta é a razão principal pela qual se designa, nos meandros internacionais, a subcontratação de uma empresa pela Administração Pública de “*contracting out*”, que numa tradução livre corresponderá ao termo “contratação externa”. No entanto, no

¹ Expressão usada para identificar o negócio central de uma empresa

² Conceito apresentado por Hamel e Prahalad e que descreve os pontos fortes e conhecimentos que conferem a uma empresa uma vantagem competitiva intrínseca (ver definição em nota nº 12), *in* Manual de Gestão-Guia dos conceitos de A a Z, pag 18

decorrer deste trabalho, por razões de simplicidade, ir-se-á manter a designação de SSE para o Exército.

O eventual recurso generalizado à SSE pelo Exército assume, actualmente, importância de relevo, no que concerne à gestão dos recursos humanos que servem nas suas fileiras, na medida em que será possível utilizar este instrumento com o objectivo de redireccionar o pessoal envolvido em actividades passíveis de serem subcontratadas, permitindo o seu empenhamento noutras directamente relacionadas com a *core competence* do Exército.

Assim, delineou-se como objectivo para este trabalho encontrar resposta adequada à seguinte questão “Quando recorrer à SSE?”, tentando simultaneamente, dar resposta às questões do “Que?” e “Como?” contratar. No fundo, procura-se descortinar o âmbito e limitações para a SSE no Exército, apurando :

- A melhor forma para a tomada de decisão sobre a actividade a subcontratar
- Quais as actividades subcontratáveis
- Situações aconselhadas para a subcontratação
- Qual o melhor método para implementar e gerir uma SSE

Igualmente neste contexto, levantou-se um conjunto de hipóteses, que serão validadas face aos resultados obtidos perante uma amostragem ao universo das Unidades, Estabelecimentos e Órgãos (U/E/O) que recorrem actualmente à SSE :

- A SSE permite conseguir uma melhor eficácia das actividades desempenhadas
- Com a SSE conseguem-se redireccionar recursos humanos para outras áreas
- A SSE permite reduzir custos
- O método seguido pelas U/E/O na SSE é adequado

II. Enquadramento Teórico

II. 1. O que é a SSE ?

Por existirem muitos conceitos associados à SSE, alguns dos quais não muito claros, importa, desde já, definir claramente o que se entende por subcontratação de serviços externos. Assim, a SSE é um “processo através do qual uma organização (contratante), em linha com a sua estratégia, contrata outra (subcontratado), na perspectiva de um relacionamento mutuamente benéfico, de médio ou longo prazo, para desempenho de uma ou várias actividades que a primeira não pode ou não lhe convém desempenhar, e na execução das quais a segunda é tida como especialista”³.

No conceito apresentado temos, então, quatro pontos fundamentais :

- é um processo;
- de acordo com a estratégia da organização;
- de relacionamento mutuamente benéfico;
- a médio ou longo prazo
- para o desempenho de actividades por especialistas.

Por ter algumas desvantagens e riscos associados, como adiante se ilustrará, é absolutamente necessário que o recurso à SSE seja decorrente de um processo que tenha sempre por base numa metodologia de aplicação, desde a escolha da actividade e início das negociações, até à tomada de decisão e sua aplicação.

Paralelamente, o recurso à SSE tem também de estar de acordo com a estratégia geral da organização, que deverá definir quais as principais áreas passíveis de serem subcontratadas, não devendo aquela ser implementada só por se tratar de um conceito em “moda”, ou para situações pontuais, mas sim, para estabelecimento de uma relação duradoura aplicável a médio ou longo prazo.

³ António Santos, Outsourcing e Flexibilidade, pag 23

Por fim, dado que, de igual forma, se pretende um relacionamento estável entre contratante e subcontratado, é absolutamente necessário que ambos beneficiem com a opção tomada e que a actividade (ou actividades) escolhida seja desempenhada por especialistas que, com elevado nível de qualidade, aumentem a sua eficiência⁴.

II. 2. O Porquê da SSE ?

Não sendo uma panaceia para todos os problemas das empresas, é um facto que cada vez mais todas as organizações, e não só as empresas, têm vindo a recorrer à SSE. Quer seja para reduzir custos, quer seja para preencher lacunas nas actividades que executam, quer ainda para conseguir um melhor desempenho, muitas são as razões apontadas para tal desiderato. Segundo um estudo levado a efeito pelo Outsourcing Institute⁵, de origem Norte-Americana, são apontadas as algumas das motivações que levam uma organização a recorrer à SSE:

- Melhorar a objectividade da organização
- Obter acesso ao *Know-how* mais actual
- Acelerar os benefícios da reengenharia⁶
- Partilhar riscos
- Libertar recursos para outras áreas
- Reduzir custos operativos
- Aceder a recursos inexistentes no interior da organização

Duma forma mais sistematizada, e significativamente mais concreta, Lacity e Hirscheim⁷ referem que as organizações recorrem à SSE por razões de :

⁴Empresas especializadas em áreas específicas terão naturalmente mais facilidade em desempenhar determinadas actividades dado possuírem aí economias de escala

⁵ <http://www.outsourcing.com>

⁶ Consiste no redesenho radical dos processos de negócio com vista à obtenção de melhorias drásticas ao nível da redução de custos, qualidade de serviços e tempo

⁷ Mary Lacity, e Rudy Hirscheim, Beyond the Information Systems Outsourcing Bandwagon: The Insourcing response, pag 20-33

- Carácter Financeiro – Redução de custos, melhoria de sistemas de controlo, reestruturação orçamental
- Negócio – Focalização no *core*⁸, flexibilidade das estruturas, facilidade nas fusões e aquisições
- Carácter técnico – Acesso a novas tecnologias e *Know-how*
- Carácter político – Obtenção de recursos adicionais, reacção a notícias favoráveis, redução de incerteza e risco, eliminação de funções “pesadas”, busca de credibilidade pessoal

A principal razão, a nível empresarial, retira-se como sendo, não apenas o aspecto restrito da redução de custos, mas sim, o permitir a centralização das atenções na actividade principal⁹, transformando custos fixos em variáveis e re-direccionando, também, algum capital para outros investimentos.

Na área militar podemos, de uma forma sintética, ilustrar estes conceitos com aquilo que Clausewitz escreveu à cerca de 150 anos : “ ... não há lei para a Estratégia mais imperativa ou simples do que manter as forças concentradas”¹⁰.

Só com a concentração de todos os recursos naquilo que forma a *core competence* de uma organização, seja ela de que tipo for, esta poderá obter sucesso, dado que “quando os recursos de capital, pessoas e tempo são escassos é vital concentrá-los em funções e áreas operacionais chave, que são decisivas para o sucesso de um determinado negócio”¹¹.

Tal como na época contemporânea de Clausewitz também hoje em dia, cada vez mais, se torna impossível às organizações acorrer a todas as actividades que se desenvolvem no seu seio com igual grau de eficiência e eficácia, obrigando a que os seus responsáveis concentrem os seus esforços no desempenho excepcional de poucas actividades, em vez da pretensão de desempenharem todas bem, pois, “ser tudo para todos é uma receita para a

⁸ âmago, centro ou núcleo

⁹ No que conquista clientes ou na prossecução do objectivo para o qual a organização foi criada

¹⁰ Carl Clausewitz, *Da Guerra*, pag 189

¹¹ Kenichi Ohmae, *The mind of strategy: The art of Japanese Business*, pag 49

mediocridade estratégica e para o desempenho abaixo da média, porque normalmente significa que uma empresa não tem absolutamente qualquer vantagem competitiva”¹²

A abordagem da SSE deverá assim, ter apenas por objectivo, as actividades que não configurem vantagens competitivas, ou quando existam terceiros que as desempenhem melhor e/ou a custo mais baixo, contribuindo para que o subcontratante se focalize no seu negócio central. Deste modo, serão evitadas “distracções” no desempenho de actividades não críticas, contribuindo para o aumento da eficiência e produtividade da organização, bem como para uma mais fácil adaptação às evoluções do meio envolvente.

Vimos então, que as organizações devem centrar-se naquilo que é o seu negócio vital, e dentro dele na sua *core competence*, mas fazê-lo implica necessariamente recorrer à SSE. Tal actuação tem, naturalmente, vantagens e desvantagens.

II. 3. Vantagens da SSE

São inúmeras as descrições das vantagens em recorrer à SSE referidas por algumas empresas especializadas em consultoria. Por parecer ter mais proximidade em relação as hipotéticas vantagens que o Exército pode retirar da SSE, optou-se pelo conjunto enunciado numa obra publicada pelo Economist Intelligence Unit (EIU), de parceria com o grupo Arthur Andersen¹³:

- Focalização estratégica mais clara
- Melhor utilização de recursos
- Fácil acesso a recursos e especialistas
- Acesso a práticas inovadoras
- Controlo de custos a longo prazo

¹² Michael Porter, Vantagem Competitiva: Técnicas para análise de indústrias e da concorrência, pag 9-47; A vantagem competitiva é um conceito desenvolvido por Michael Porter e que vem ilustrar a forma como a estratégia de uma pode determinar o seu sucesso competitivo através quer da eficiência na estruturação de custos, quer na diferenciação, quer ainda através da orientação para os consumidores;

¹³ AAVV, New directions in finance : Strategic outsourcing, pag 8

II. 4. Desvantagens

Este processo, como é óbvio, não traz só vantagens, sendo também possível antever algumas desvantagens.

Recorrendo, novamente, ao EIU e grupo Arthur Andersen, na mesma obra já citada, encontram-se descritas as seguintes desvantagens¹⁴ :

- Custo
- As acções de reengenharia por vezes são suficientes
- Os fornecedores desconhecem a actividade da organização
- Perda de competências
- Desmotivação dos trabalhadores

A estas, e no que concerne às actividades desenvolvidas pelo Exército, poder-se-ão juntar outras como:

- Perda de confidencialidade
- Perda de controlo da execução das actividades; aumento da necessidade de controlo
- Dependência excessiva em relação ao subcontratado e eventual impossibilidade de regresso ao desempenho interno das actividades subcontratadas ou só possível com elevados custos de mudança

II. 5. Razões de Insucesso

Para além das desvantagens, são também apontadas a este processo algumas razões que poderão levar ao insucesso da implementação da SSE:

¹⁴ AAVV, New directions in finance : Strategic outsourcing pag 6

- Não estudar previamente o acordo com a metodologia que lhe é própria até à tomada de decisão, implementação e controlo;
- Não envolvimento de pessoas-chave na decisão;
- Não enquadramento da SSE na estratégia global da organização;
- Desajustamento dos critérios de selecção dos subcontratados em relação aos objectivos da própria subcontratação;
- Não consideração das suas implicações ao nível dos recursos humanos;
- Incorrecta avaliação das alternativas;
- Não definição de padrões de desempenho e de mecanismos de medida, controlo e penalização/recompensa;

Este conjunto de razões de insucesso, associado às desvantagens anteriormente apontadas, ilustram bem os “espinhos” deste processo. Demonstram igualmente que a SSE deverá ter sempre presente a estratégia global da organização e que deve ser realizada de modo cuidadoso, através da escolha criteriosa das actividades a serem subcontratadas e do recurso às metodologias mais adequadas para a sua implementação.

II. 6. O Processo de Subcontratação

Para além das vantagens, desvantagens e principais razões de insucesso associadas à SSE, os especialistas nesta matéria apontam um conjunto de preocupações que deve ser equacionado e que está relacionado, não só com a selecção da actividade a ser contratada, mas também, com a análise da possibilidade da mesma continuar a ser desempenhada internamente com os meios próprios da organização em condições vantajosas (caso exista pessoal com capacidade para a executar de forma mais eficiente e eficaz).

Caso a opção acabe por recair sobre o recurso à subcontratação, é absolutamente necessário existir, dentro da organização, um conjunto de especialistas que possa negociar os termos do contrato e também avaliar o desempenho do subcontratado, de modo a evitar

situações que, eventualmente, conduzam ao insucesso da relação estabelecida. Mas, acima de tudo, é essencial determinar, previamente, todos os custos associados a este processo, comparando-os com os custos decorrentes da realização da actividade “intra muros”¹⁵, pois muitas vezes a opção pela SSE, não sendo devidamente fundamentada, proporciona resultados não esperados. Na realidade, o que se trata é de estabelecer o melhor método de aplicação deste processo.

A este respeito, são diversas as metodologias aconselhadas pelos especialistas, dirigidas quase todas elas para o sector privado. Contudo, não pode ser olvidado que, o sector público, de igual forma, recorre à SSE, pelo que, de seguida, se apresentarão, para cada um dos dois sectores, um tipo de metodologia a seguir¹⁶.

II. 7. A metodologia de Rothery e Robertson

No **sector privado**¹⁷ refira-se então, por parecer aquela que mais pontos de contacto tem com todas as outras analisadas, a metodologia proposta por Rothery e Robertson, citados por A. Santos¹⁸ e que escalonando o processo em seis fases, permitem dar resposta ao *Como?* e ao *Que?* :

1ª fase : **Iniciação**

“Destina-se à Identificação do âmbito da subcontratação. Em particular as áreas a subcontratar, as razões, os objectivos prosseguidos e a criação da equipa do projecto, respectivas responsabilidades e orçamento. É também nesta fase que se define o plano geral do projecto e se determinam os critérios de decisão”.

2ª fase : **Avaliação**

¹⁵ O que implica a existência de uma contabilidade de custos e a consequente determinação de centros de custo

¹⁶ Por não existir em Portugal nada semelhante aplicável ao sector público, optou-se por apresentar a metodologia seguida pela Administração Pública Norte-Americana, utilizada também nas Forças Armadas

¹⁷ Ver para o caso português o Anexo A – Caracterização Geral da SSE no Sector Privado

¹⁸ António Santos, op cit, pag 99-101

“Baseia-se num diagnóstico interno, relativamente à forma e ao nível como essas actividades são desempenhadas, por quem, com que custos variáveis e fixos, necessidades de capital investido e a relação das actividades com outros processos críticos dentro da organização. Define-se também o nível do serviço desejado, transferência de activos para o subcontratado, a extensão do risco inerente à decisão de subcontratar as actividades e a extensão com que este pode ser gerido ou minimizado”.

Nestas duas primeiras fases, que estão muito interligadas, pretende-se seleccionar a actividade a ser objecto de SSE e que irá ser “o pontapé de saída” para todo este processo¹⁹. Nessa escolha deverão ser contemplados alguns factores, tais como:

- A determinação da importância dessa actividade para a organização através da análise de uma matriz de riscos-estratégia²⁰
- As influências do meio envolvente e implicações no desempenho dessa actividade (aspectos legais, económicos, moral do pessoal, etc)
- A determinação da possibilidade da actividade ser desempenhada pela organização de forma mais eficaz e eficiente do que por um subcontratado
- A existência de especialistas no seio da organização com capacidade para a executar

3ª fase : **Planeamento**

“Definição pormenorizada dos requisitos, em termos da descrição exhaustiva dos serviços e respectivas medidas de desempenho, dos activos a transferir para o subcontratado, envio de convites para o concurso e estabelecimento definitivo dos critérios de avaliação. Prepara-se um projecto de contrato e define-se a estratégia de negociação”.

¹⁹ A Arthur Andersen, que preconiza outra metodologia muito semelhante (ver Anexo B – *Ousourcing Framework* da Arthur Andersen), mas apenas com cinco fases, recomenda que, no início deste processo se desenvolva uma análise do custo benefício relativamente à forma como as actividades têm vindo a ser desempenhadas, para além da definição dos padrões de desempenho e que os mesmo sejam comparados com as expectativas em relação à subcontratação. Torna-se assim evidente que é absolutamente necessário a existência de um sistema de custeio das actividades sem o qual a decisão tenderá, na falta deste meio de apoio, a não ser fundamentada.

²⁰ Ver anexo C – Matriz de Análise de Riscos-Estratégia

Nesta fase há que atender aos requisitos legais em vigor para cada sector da Economia onde a SSE é utilizada e que poderão divergir um pouco em relação aos apresentados pelos autores estudados.

4ª fase : **Contrato**

“Estudam-se as várias propostas recebidas, solicitam-se esclarecimentos adicionais, avaliam-se as propostas à luz dos critérios definidos e selecciona-se uma lista dos potenciais concorrentes. Solicitam-se referências, efectuam-se visitas aos seus clientes e escolhe-se um candidato principal. Seguidamente negoceiam-se as condições e termos do contrato, penalizações, plano de transição, preço, prazos de pagamento, nível de serviço requerido e estabelecimento de mecanismos de controlo e avaliação do desempenho”.

É aqui notória, a preocupação em encontrar o parceiro ideal. Para isso, é importante obter referências e averiguar como tem vindo a ser o desempenho dos potenciais subcontratados, a sua solvência financeira, qual o seu entendimento acerca da área da actividade e dos objectivos de quem o contrata e ainda, da sua capacidade para lhe serem contratadas outras actividades semelhantes, devendo, se possível, aplicar-se, nesta escolha, os conceitos associados à qualificação de fornecedores²¹.

Das várias referências bibliográficas consultadas, ressalta que o “contrato é o único mecanismo de garantia de que as expectativas se irão concretizar”²². Torna-se assim bastante recomendável, senão imprescindível, que o mesmo seja efectuado de forma escrita, mesmo que as disposições legais facilitem a sua não existência, assegurando assim, um equilíbrio de poder, nunca esquecendo, porém, que o objectivo é alcançar “uma relação de parceria que traga benefícios mútuos no médio e longo prazo”²³.

Nesta fase, é também particularmente importante estipular padrões de desempenho e penalizações, analisar com muito cuidado as situações referentes a rescisões antecipadas do

²¹ Ver Anexo D – Qualificação de Fornecedores

²² Mary Lacity e Rudy Hirscheim, op cit, pag 20-33

²³ António Santos, op cit, pag 82

contrato, bem como a definição do modo como o este poderá evoluir, pelo que deverá conter cláusulas relativas às eventuais necessidades de adaptação ao meio envolvente.

O prazo de duração do contrato²⁴ deverá, igualmente, ser um aspecto a ter em consideração, uma vez que o factor estabilidade é fundamental, quer na óptica do subcontratante (que estando satisfeito não vê razão para mudar de parceiro), quer sob o ponto de vista dos subcontratados (que só com continuidade terão garantia para realizarem alguns investimentos).

5ª fase : **Transição**

“É conduzida por uma equipa que para o efeito elabora o plano detalhado da transição, implementa processos de mudança, controla de perto o impacto dessas mudanças, transfere a responsabilidade formal do desempenho das actividades para o subcontratado”.

Um dos factores primordiais para o sucesso desta fase é o envolvimento de toda a estrutura da organização que afecta ou possa vir a ser afectada pela subcontratação de uma determinada actividade. São assim, muito importantes, os esclarecimentos prestados junto daqueles que possam sentir que irão ser prejudicados com a mudança que se desenha.

6ª fase : **Gestão**

“Inclui a monitorização e o controlo do desempenho do subcontratado, em relação aos níveis de desempenho fixados; a monitorização da qualidade do serviço, a gestão das mudanças organizacionais decorrentes e o exame contínuo das alternativas”²⁵.

Considerando que o sucesso da SSE se encontra dependente da forma como ela for gerida, assume importância significativa a avaliação do desempenho e o controlo da qualidade do serviço prestado, dado poder existir uma tendência para as empresas subcontratadas se proporem a determinados padrões que, após os meses iniciais de relacionamento, começam a deixar de cumprir ao sentirem o cliente “agarrado”. Para obviar esta situação, será óptimo

²⁴ A firma de consultoria Everest, de nacionalidade Norte-Americana, especialista nesta área, recomenda prazos de 10 anos (<http://everest.com>)

²⁵ Que incluem as hipóteses de regresso ao desempenho interno, substituição do subcontratado, alteração do âmbito da subcontratação ou a renovação do contrato

possuir sempre em carteira, a possibilidade de recorrer facilmente a um concorrente do subcontratado capaz de desempenhar o serviço dentro dos padrões desejados.

II. 8. A SSE na Administração Pública Norte-Americana

Para o sector público, foi possível ter acesso à metodologia²⁶ seguida pela Administração Pública Americana também aplicável às suas Forças Armadas (em especial a Força Aérea Americana) salientando-se que, segundo um documento do Departamento de Defesa Americano, este já recorre à SSE em 25 % das actividades comerciais²⁷, 28 % nas áreas da manutenção de depósito, 10 % na área de finanças e contabilidade, 70 % no treino do pessoal da Aviação do Exército, 45 % na remoção de lixos e sucatas e 33 % na distribuição de componentes.

A política federal Americana referente à SSE tem tipificadas as actividades executadas pelos departamentos governamentais como :

- actividades especificamente inerentes ao governo (*inherently governmental*)
- actividades denominadas de comerciais

recomendando que estas últimas deverão, sempre que possível, ser subcontratadas, através da realização de uma “*comparison of cost*” (comparação de custos) para apurar se existe viabilidade em serem efectivamente subcontratadas. A legislação Norte-Americana²⁸ prevê, contudo, excepções para os seguintes casos :

- não existência de elementos privados capazes de executar o serviço
- razões de Defesa Nacional e segurança das Informações
- cuidados médicos

²⁶ Esta metodologia permite dar uma resposta adequada ao *Que ?* e de uma certa forma ao *Quando ?*.

²⁷ Actividades não específicas das organizações governamentais, mas sim comuns às actividades desenvolvidas no seio de qualquer organização seja ela governamental ou privada; a legislação que permite a SSE nestas actividades tem, em anexo, uma relação exaustiva mas não restritiva das potenciais áreas onde é permitida a subcontratação

²⁸ Circular A-76 e suplementos associados *in* <http://www.whitehouse.gov/wh/eop/omb/circulars>

- execução interna a menor custo
- investigação e desenvolvimento

De salientar que os diplomas que regem a SSE, tanto servem para tomar decisões sobre a subcontratação de uma actividade, como pela eliminação deste tipo de prestação de serviço e realização da actividade, de novo, dentro da organização.

A comparação de custos, exceptuando-se os casos referidos, torna-se pois, o instrumento fundamental de decisão sobre se uma actividade deve ou não ser contratada.

O estudo a ser desenvolvido é sempre conduzido por uma equipa de especialistas em gestão, medição, análise de custos e aspectos técnicos relacionados com a actividade seleccionada para ser eventualmente subcontratada, e está dividido em seis componentes :

- Estabelecimento do que vai ser contratado, com definição de padrões de desempenho e de um plano de Controlo da Qualidade
- Estudo da melhor organização governamental²⁹
- Apuramento dos custos³⁰ da actividade realizada pelo organismo governamental
- Envio dos convites para concurso
- Comparação dos custos e dos preços obtidos
- Envio do processo de autorização

Igualmente descrita nos diplomas legais já mencionados, encontra-se uma metodologia de apuramento de custos. Merece, porém, aqui salientar-se o projecto da Força Aérea Americana, responsável pelo modelo ABM (*Activity-Based Management*) que traduz um esforço na identificação do custo de todas as actividades desenvolvidas numa Base Aérea, permitindo :

²⁹ Aplica-se quando a actividade surge pela primeira vez ou quando se avalia a hipótese de vir a ser exercida pela organização. Estabelece a estrutura, pessoal, procedimentos, equipamento, etc. que seriam necessários à organização para desempenhar a actividade sem recorrer à SSE

³⁰ Deverão ser tidos em consideração os custos dos três últimos anos inerentes ao desempenho da actividade no seio da organização

- averiguar da eficiência com que são desempenhadas
- a introdução das alterações necessárias
- a redistribuição de recursos

poupando, desta forma, capital humano e financeiro e transformando-se num excepcional instrumento de gestão³¹.

É mediante a utilização desta metodologia que estão em curso experiências de SSE nas áreas de gestão das messes internas das Bases, exploração das actividades de apoio (refeitórios, lavandarias, oficinas, cantinas, transportes locais, etc) e ainda a gestão de alguns depósitos logísticos (inclui distribuição, armazenagem e controlo de inventário) e manutenção de aeronaves.

No entanto, na tentativa de não perder o controlo das funções logísticas consideradas essenciais³² e também para continuar a ter controlo sobre alguns depósitos logísticos (que deverão assegurar o pessoal, material e instalações necessárias para apoiar funções essenciais que devem ser mantidas), estão descritas dentro das funções logísticas aquelas que não podem ser alvo da SSE e está, igualmente, estabelecida uma regra (*60-40 Rule*) que determina que 60 % dos depósitos deverão ser geridos por organizações governamentais.

Após o estudo dos custos da actividade desempenhada internamente são, de seguida, recolhidos e estruturados os custos inerentes à SSE constantes das propostas recebidas, nomeadamente aqueles respeitantes a :

- Preço
- Administração do contrato (custos de revisão, da negociação de mudança de cláusulas, da supervisão da execução)
- Transição (pessoal e material)
- Outros (justificados)

³¹ Sendo conhecidos todos os custos dos processos das actividades, o recurso à SSE pode ser facilmente equacionado e avaliado. Dado que cada conjunto de recursos empregues na execução de uma actividade têm resultados (outputs) poder-se-á facilmente equacionar a expansão ou a regressão das actividades em execução

³² Veja-se aqui a preocupação tida em manter a *core competence*

Por fim, é preenchido um formulário³³ e efectuada uma comparação de custos, chegando-se assim, a uma decisão de subcontratar ou não a actividade, tendo sempre presente uma outra regra imposta, que refere que se a diferença de custos for inferior a 10 % não há lugar a qualquer mudança.

Como se pode constatar, a metodologia não difere muito da apresentada para o sector privado (como não poderia deixar de ser), até porque esta última resulta de estudos e investigações levadas a efeito pelo Departamento de Defesa Americano junto de várias empresas e instituições privadas que prestam consultoria.

III. Situação

III. 1. O Exército Português e a SSE

O recurso por parte do nosso Exército à SSE não é novidade, podendo-se até, com alguma ironia, afirmar que foi a primeira instituição em Portugal a recorrer a tais serviços, como denota o relato de António Ennes acerca da tomada de Lisboa³⁴: *“Encontrando-se juncto dos muros da cidade ameaçada, portugueses e cruzados, dictaram estes, não sem difficil accordo entre si, as condições de serviço a que se tinham prestado. Exigiram que os bens dos habitantes de Lisboa lhes fossem abandonados, bem como os resgates dos prisioneiros; que se tomassem a almedina só fossem obrigados a entregal-a ao rei depois de a terem saqueado; que se distribuíssem as propriedades, urbanas e rusticas, aos que n’ellas quizessem viver; e que todos os estrangeiros que entrassem no commettimento ficassem com o direito de commercio com Portugal, sem serem compellidos ao pagamento do peagem e portagem”*.

Regressando aos nossos dias, constata-se que através de iniciativas isoladas, algumas U/E/O do Exército têm-se servido deste instrumento para solucionar alguns dos seus problemas, na sua maioria, originados pela falta de pessoal, ou inexistência de especialistas qualificados para a condução de algumas actividades, das quais se salientam os serviços de limpeza, segurança de instalações, refeitórios³⁵ e bares, conforme mais adiante se verá.

³³ Ver Anexo E – Formulário de comparação de custos

³⁴ António Ennes, *História de Portugal*, pag 54-55

³⁵ Essencialmente na área dos Estabelecimentos Fabris do Exército

III. 2. Actividades passíveis de serem subcontratadas

Para dar início a um processo global de recurso à SSE por parte do Exército Português, parece, primeiro, oportuno determinar qual será o seu *core business* e dentro dele qual a sua *core competence*. No primeiro, parece não restar dúvida de espécie alguma de que ele resulta do conjunto de missões específicas do Exército incluídas nas Missões Específicas das Forças Armadas definidas em CSDN em 8 de Janeiro de 1998³⁶. Quanto à *core competence*, ela deverá residir na manutenção de níveis elevados de prontidão das unidades operacionais do Sistemas de Forças com vista ao seu emprego no quadro das missões específicas referidas.

Associadas a esta actividade principal, surgem outras (designadas de periféricas) que, apesar de contribuírem para o desenvolvimento do *core business*, se forem subcontratadas, não porão em risco a *core competence* definida. Tal é o caso da maioria das actividades desempenhadas no seio da Componente Territorial que, por não comprometerem a actividade principal, parecem ser passíveis de serem subcontratadas.

Refira-se, contudo, que a política a ser seguida não pode ser a de “tudo ou nada”, pois para algumas das actividades exteriores à *core competence*, apesar de potencialmente serem passíveis de subcontratação, a preocupação na manutenção de algum *Know-how* no interior do Exército ou a falta de melhores soluções disponíveis no mercado, poderão desaconselhar tal procedimento, pelo que será sempre a aplicação de uma adequada metodologia que permitirá a consciente tomada de decisão.

Não sendo viável, no âmbito deste trabalho, analisar todas as U/E/O do Exército, de *per sí*, no sentido de apurar, em cada uma delas, quais as actividades que poderiam ser subcontratadas, é possível, por outro lado, delinear grandes áreas/actividades, que de um modo geral apontam, claramente, para que esta opção deva ser tomada em consideração, seja pela sua importância em termos do grau de especialização que requerem para serem executadas, seja por empenharem elevados quantitativos de recursos humanos.

³⁶ Ver Anexo F - Missões Específicas do Exército

Assim, as áreas e actividades que parecem ser um melhor alvo para a SSE poderão ser divididas em alguns grupos de acordo com as suas características :

- Informática

Esta área devido às constantes necessidades de especialização, actualização e aperfeiçoamento do pessoal que actualmente nela opera, parece aconselhar o recurso à SSE no que diz respeito às actividades de desenvolvimento de software, programação, análise de sistemas, etc (que de uma forma limitada, já hoje em dia ocorre), permitindo o acompanhar das constantes evoluções ambientais.

- Ensino

Para matérias do foro não especificamente militar, parece ser recomendável o recurso à SSE de pessoas individuais ou colectivas (Universidades) que tragam *Know-how* não existente internamente e que contribuam, de uma forma mais completa, para a formação dos militares.

- Serviços de Marketing e Publicidade

É uma área fundamental onde a falta de experiência se paga caro. Neste grupo poder-se-iam contratar actividades relacionadas com Serviços Gráficos, Serviços de Imagem e TV (incluindo acções na INTERNET) e Marketing e Publicidade³⁷.

- Serviços Jurídicos

Por o Exército não formar militares do Quadro Permanente (QP) nesta área, por recorrer ao serviço de militares em Regime de Contrato (RC) (pouco fiáveis devido à sua inexperiência) e a Civis do (Quadro de Pessoal Civil do Exército (QPCE) (cada vez mais reduzidos em número), parece ser aconselhado o recurso à subcontratação de Gabinetes Jurídicos externos, à semelhança do que algumas instituições militares estrangeiras fazem, permitindo assim uma melhor representação do Exército junto do Poder Judicial.

³⁷ Recorde-se, a título de exemplo que o Exército Britânico recorre a firmas civis da especialidade para desenvolver campanhas que atraiam os jovens para a carreira militar

- Serviços Hospitalares

A opção pela SSE nesta área é algo crítica, uma vez que a decisão sobre manter um serviço hospitalar num Hospital Militar, ou extingui-lo recorrendo à subcontratação desse mesmo serviço numa unidade hospitalar externa, não parece fácil, por não ser também fácil determinar os critérios que facultem essa decisão. Contudo, apesar do referido, esta é uma área com algumas potencialidades no domínio da SSE.

Estes grupos, como é fácil de verificar, são notoriamente compostos por áreas onde existe carência de especialistas no nosso Exército, onde a sua formação é mais onerosa e onde é difícil acompanhar o ritmo de mudança do meio ambiente e do *Know-how* onde estas actividades se desenvolvem, nomeadamente no que concerne às constantes mudanças tecnológicas.

Todavia, por terem alguma proximidade em relação à *core competence* do Exército, será necessário revestir de muito cuidado a sua subcontratação, pois estas áreas, normalmente, pertencem à segunda fase de incursão das organizações em experiências de SSE (a primeira passa sempre por serviços de apoio de importância reduzida e não comprometedores deste *core*).

Para além deste conjunto de áreas/actividades é possível identificar um outro, mais afastado da *core competence*, mas ainda assim, grande absorvedor de recursos (humanos, materiais e financeiros) e que poderá ser agrupado da seguinte forma (recordando-se que se tratam de actividades desempenhadas apenas no seio da Componente Territorial) :

- Segurança das Instalações
- Serviços de Manutenção de Infra-estruturas
- Serviços de Limpeza
- Lavandarias
- Bares
- Refeitórios e Cozinhas
- Jardinagem e Explorações agro-pecuárias

Estas, por serem similares às actividades que as demais organizações costumam subcontratar numa primeira fase, parecem dever ser o ponto de partida adequado para a concretização, no Exército, de uma estratégia deste tipo.

Também, o facto de, a brevíssimo prazo, o Exército passar a conter nas suas fileiras apenas profissionais, parece indiciar que a estas actividades deverão ser “retirados” os recursos humanos que fazem falta em áreas da *core competence*, sendo o recurso à subcontratação uma opção a seguir.

Sendo assim, por parecerem de mais fácil implementação e também porque existem já estudos desenvolvidos pelo Estado Maior do Exército (EME) sobre possíveis “ganhos” em pessoal³⁸ e respectivos custos associados³⁹, analisar-se-ão, de seguida, cada uma das actividades deste segundo conjunto em maior detalhe, a fim de averiguar sobre as suas potencialidades :

- Segurança das Instalações

Esta actividade, à primeira vista, parece estar bastante próxima da *core competence* do Exército. De facto assim é, se pensarmos nas Unidades detentoras de encargos operacionais, mas o mesmo já não é verdade se atentarmos aos diversos Estabelecimentos e Órgãos que empregam inúmero pessoal para a manutenção da segurança das suas instalações.

De acordo com o estudo levado a efeito pelo EME (só para alguns Estabelecimentos) apurou-se um quantitativo que ronda os 140 Praças⁴⁰. Porém, no mesmo estudo é recomendada uma análise mais profunda nesta área para determinar, realmente o pessoal nela empenhado.

As diversas Direcções e Chefias pertencentes aos Comandos Funcionais, Depósitos, Hospitais, Estabelecimentos Militares de Ensino e de Ensino Militar etc. empregam militares na

³⁸ Informação nº 29/PM/99 RPAMP/DivPess/EME de 30Abr elaborada no cumprimento do Despacho nº 56/CEME/99 de 23Mar

³⁹ Que de acordo com a referida Informação incluem custos com alimentação, fardamento e vencimentos, não estando contemplados os custos de formação, subsídio de reintegração, encargos com a Segurança Social, etc.

⁴⁰ Com um custo mensal de aproximadamente 16.000 contos

manutenção da segurança quando poderiam recorrer à SSE (que também incluiria o controlo de acessos e a instalação e manutenção de sistemas de vigilância). Desta forma, seria possível “poupar” um número significativo de Praças, que adicionados aos 140 acima mencionados demonstram a viabilidade desta opção.

Existem, ainda assim, algumas desvantagens que passam, sem dúvida, pelo avolumar das responsabilidades dos Oficiais de Segurança das várias U/E/O e também pelos encargos financeiros inerentes à subcontratação, que estarão sempre presentes, quer nesta actividade, quer nas demais onde se pensar recorre à SSE.

- Serviços de Manutenção de Infraestruturas

Nesta actividade são executados trabalhos das diversas especialidades de Praças que vão desde o Pintor, ao Carpinteiro, ao Soldador, etc.

Recorrendo, mais uma vez, ao estudo do EME já referido, na Componente Territorial conseguir-se-ia “poupar” um efectivo de 380 Praças⁴¹ se se optasse pela SSE. A utilização duma estratégia deste tipo traria ainda poupanças na formação e treino deste pessoal, e também obviaria os problemas de captação de pessoal especializado, que sempre será desejável, uma vez que no mercado civil são praticados salários superiores aos proporcionados pelo Regime de Contrato.

Levando em consideração apenas “a letra” do constante do Despacho nº 317/CEME/98 (Criação das Forças de Projecção do Exército (FOP)), que define a estruturação da Componente Operacional do Exército e onde é descrito que as FOP “constituem o primeiro nível de resposta do Exército a situações de contingência” para onde deve, “o ingresso de praças RV/RC no Exército, ser canalizado, prioritariamente...”, poder-se-ia prejudicar a constituição das Forças de Reserva (FORES) recorrendo à SSE de actividade desenvolvidas no seio das subunidades que constituem esta última, conseguindo assim mais ganhos de

⁴¹ Que custam mensalmente cerca de 44.500 contos

peçoal nesta actividade⁴². Contudo, esta não parece ser uma perspectiva correcta a aplicar nesta actividade, como nas demais em análise, pois nos pressupostos para a reorganização da Componente Operacional do Exército, vem à cabeça que deve ser mantido “um sistema de Forças Terrestres efectivo, permanente e credível”⁴³, e isto só será assegurado, por um Encargo Operacional que englobe as FOP e as FORES próximo dos 100 % em efectivos, pois são estas últimas que irão alimentar as primeiras quando elas se esgotarem, ou seja, são os recursos humanos necessários para assegurar a manutenção da *core competence*.

- Lavandarias

Existem algumas U/E/O detentoras de lavandarias que, na sua maioria, são operadas por pessoal civil do QPCE. Quando estes não existem é frequente o recurso ao mercado local, que na prática se traduz na opção pelos serviços da lavanderia que está mais próxima.

Porém, na Componente Territorial pode encontrar-se um efectivo orgânico de cerca de 90 Praças⁴⁴ que poderiam deixar de ser utilizados nesta área, passando os serviços que desempenham a serem subcontratados a empresas que, ou forneceriam o pessoal para operar as lavandarias já instaladas nas U/E/O, ou proporcionariam a execução do serviço completo nas suas instalações comerciais.

Nesta especialidade de Lavandaria e Banhos, parece surgir uma excepção ao afirmado para a actividade anterior, pois parece possível retirar todos os elementos dos Encargos Operacionais, se bem que não sejam numerosos, passando a ser ministrada instrução de Lavandaria e Banhos a outras especialidades de Praças⁴⁵ em regime cumulativo de qualificação, sem que com isso seja prejudicada a *core competence* definida para o Exército.

⁴² Ver Anexo G - Efectivos Orgânicos em Praças pertencentes às FOP e ao Encargo Operacional, onde estão expressos os quantitativos das FOP face aos Encargos Operacionais totais

⁴³ Informação nº 34/ROM/98

⁴⁴ Custando mensalmente cerca de 10.000 contos

⁴⁵ Passando a ser ministrada, por exemplo, quer os Ajudantes de Intendência, quer as próprias especialidades ditas combatentes atribuindo-lhes qualificação para executar esta actividade

- Bares

Esta parece ser, à primeira vista, uma das áreas prioritárias a entregar à SSE, pois constata-se que as U/E/O, na sua maioria, têm, em média, três Bares/Salas de Convívio a funcionar, que não contabilizando o pessoal graduado que incorpora as várias Comissões criadas, empregam, também em média, cerca de 6 a 9 Praças por Bar/Sala, o que perfaz um quantitativo de 18 a 27 Praças empenhados nesta actividade.

Em quantitativos na Componente Territorial, de acordo com a Informação que se vem utilizando como referência, constam dos QO o empenhamento de cerca de 590 Praças nesta actividade⁴⁶. Este efectivo na sua maioria não tem formação específica, ministrada pelo Exército, e normalmente não sente apetência para a execução desta actividade, julgando-se que, de futuro, será muito difícil cativar militares em RC para prestarem serviço ao balcão dos Bares e Salas de Convívio das U/E/O.

Para além disso, a esta actividade estão ainda associados custos de manutenção, aquisição de equipamentos, contabilização de quebras, etc, que podem e devem ser evitados. De salientar ainda, que todo o processamento administrativo envolvido é algo complicado e volumoso, arrastando, por vezes situações desagradáveis referentes a desvios e alcances que poderão ser obviados mediante a SSE.

Com a escolha da entidade subcontratada deverá ser ponderado se deve ou não ser cobrada uma prestação pecuniária pela exploração dos Bares e Salas de Convívio, no entanto, julga-se que tal não deve ser exigido, uma vez que a SSE deverá contribuir para a resolução de problemas internos e não para a geração de fundos próprios. Como adiante se verá, tem sido a exigência desta contrapartida que tem levado a algumas experiências negativas, pois impondo-se-lhes uma tabela de preços mais económica, as empresas não conseguem subsistir.

De referir ainda, que algumas U/E/O têm vindo a suprir algumas dificuldades decorrentes do funcionamento dos Bares em horários fora do normal período de laboração dos

⁴⁶ Custando cerca de 69.000 c mensais

demais serviços, recorrendo à utilização de máquinas de “*vending*” que dispõem de toda uma panóplia de produtos, onde se podem encontrar refrigerantes, cervejas, águas, cafés, sandwicks e confeitaria diversa, etc.

- Refeitórios e Cozinhas

Os refeitórios/messes das U/E/O deverão empregar, de acordo com os QO aprovados, só na Componente Territorial, cerca de 780 Praças⁴⁷.

Tal como para os Bares/Salas de Convívio é muito difícil obter pessoal especializado que queira exercer a sua actividade como contratado prestando serviço no Rancho Geral de uma U/E/O. Para além disso, acresce que é uma actividade cuja formação é onerosa, requer tempo para treino e acumulação de experiência e que, mais do que as anteriores, tem grandes reflexos sobre a moral do pessoal utente dos serviços.

A SSE parece, assim, ser o caminho indicado. Porém, encontra alguns entraves que residem nas normas que regem o Serviço de Alimentação no Exército, nos padrões de qualidade a serem exigidos na confecção e no acondicionamento das matérias primas, na uniformização de procedimentos e de ementas a serem confeccionadas, nos horários praticados, etc, que parecem difíceis de coordenar de modo satisfatório.

- Serviços de Limpeza

Esta actividade não parece, de todo, apropriada a ser desempenhada por militares em regime de contrato, dado o custo destes e também por parecer menos “nobre” para quem se oferece para prestar serviço nas fileiras.

Por outro lado, é evidente que os Serviços de Limpeza não se enquadram sequer no *core business* do Exército, pois só com muita dificuldade os podemos associar ao cumprimento

⁴⁷ Custo mensal próximo dos 280.000 contos

das Missões Específicas, pelo que, hoje em dia, parece inevitável o recurso à SSE para esta actividade (adiante veremos como tem vindo a decorrer este processo).

O EME, no seu estudo apurou que se conseguiria “desviar” para outras áreas, cerca de 150 Praças (da especialidade SGSI), empenhados nesta actividade⁴⁸.

- Jardinagem e Explorações Agro-Pecuárias

Estas duas últimas actividades, tal como a anterior, também parecem não se enquadrar, de todo, no *core business* do Exército e dadas as suas características semelhantes, são analisadas em conjunto.

Sendo a Jardinagem necessária para manter um aspecto digno dos aquartelamentos e demais instalações, não parece razoável empenhar Praças nesta área, por não estarem a desempenhar serviços condizentes com as suas especialidades, cuja formação é onerosa. Parece pois, que se não houver pessoal civil do QPCE que se ocupe desta actividade, a SSE é a única solução.

Para as Explorações agro-pecuárias é certo que, tal como para a Jardinagem, não justificam o empenhamento de Praças, mas desejando continuar as explorações ainda em actividade, parece que o melhor seria subcontratar alguém exterior à Instituição militar que o fizesse a troco de contrapartidas pecuniárias. Em resumo, só para este conjunto de actividades analisadas, e de acordo com o disposto no estudo do EME que vem a ser referido, conseguir-se-iam “poupar” um efectivo orgânico total de 2.130 praças que custarão anualmente cerca de 6. 210 milhões de contos.

⁴⁸ Custarão mensalmente ao Exército um montante aproximado de 17.700 contos

IV. Análise

IV. 1. O universo actual da SSE nas U/E/O

De acordo com a amostragem considerada⁴⁹ e no respeitante às actividades do segundo conjunto atrás analisado⁵⁰, optou-se por comparar os procedimentos actualmente adoptados com o método recomendado por Rothery e Robertson descrito no ponto II. 3. Procedendo em conformidade⁵¹, constatou-se que no que respeita à fase de **iniciação**, nomeadamente quanto à selecção das áreas a contratar, as U/E/O vêm preferencialmente utilizando a SSE para as actividades relacionadas com a Limpeza de Instalações (62 %) e com a Segurança (22%), existindo uma percentagem reduzida de contratos para as actividades de Lavandaria, Bares e Alimentação e Cozinhas, não tendo, inclusivé, sido possível observar contratações, deste género, nas áreas de Manutenção de Infra-estruturas, Jardinagem e Explorações Agro-pecuárias.

Merece ser ainda salientado que para as actividades de Limpeza e Segurança das instalações foi, em 1998, por iniciativa do Gen VCEME⁵², dado inicio um processo de centralização da gestão destas actividades na Manutenção Militar, tendo o projecto deslizado para o controlo individualizado de cada Centro de Finanças (CFin), onde, em alguns deles, foi adiada a sua implementação. O insucesso deste projecto, parece ter residido na falta de uma metodologia adequada, de onde sobressai a inexistência de uma equipa de especialistas na condução do processo, incorrecta avaliação das necessidades das U/E/O e dos custos envolvidos e ainda o ter sido deixado de fora de todo este projecto uma entidade fundamental - a Direcção do Serviço de Finanças (DSF).

Passando aos motivos que, na amostra retirada, conduziram às contratações, eles estão, na sua esmagadora maioria, relacionados com a falta de pessoal (87 %), parecendo o factor eficiência relegado para um plano bem secundário (8 %).

Quanto à segunda fase do método (avaliação), verificou-se que em quase todos os

⁴⁹ Conforme o Anexo H - Metodologia de Investigação

⁵⁰ Segurança das Instalações, Serviços de Manutenção de Infra-estruturas, Serviços de Limpeza, Lavandarias, Bares, Refeitórios e Cozinhas, Jardinagem e Explorações agro-pecuárias

⁵¹ Ver Anexo I – Resultados da Amostragem

⁵² Directivas 03/VCEME/98 de 06Fev, 13/VCEME/98 de 06Jul e 17/VCEME/98 de 17Nov

casos (96 %) o processo desenvolvido decorreu de forma muito sumária, não tendo sido realizados diagnósticos internos a fim de determinar os actuais custos (variáveis e fixos) implicados na execução das actividades a subcontratar, por forma a serem comparados com os custos futuros. Relativamente ao impacto que a decisão iria ter no seio da organização, tal também não foi objecto de estudo na quase totalidade dos casos (96 %), em particular no que respeita à avaliação dos riscos inerentes à estratégia a seguir.

Por ser pouco mais do que seguir o recomendado pela legislação em vigor, a terceira fase (**planeamento**) parece ser aquela que tem vindo a ser seguida sem dificuldades de maior. No entanto, na selecção dos critérios de avaliação dos concorrentes, alguns aspectos deverão ser um pouco mais explorados, pois não parece razoável que, por exemplo, os critérios sejam tão generalistas que sirvam, quer para a SSE de Serviços de Limpeza, quer para a Segurança das Instalações.

É porém, na fase do **contrato**, onde se registam as falhas mais graves. Assim, na elaboração do documento que serve para registo das responsabilidades que competem a cada uma das partes, verifica-se que em apenas 83 % das vezes foram realizados contratos escritos, enquanto que nas restantes, o serviço prestado está apenas a ser regido pelo disposto numa simples proposta elaborada pelo subcontratado⁵³. Acresce ainda outra agravante, relacionada com o facto de 26 % dos contratos terem sido redigidos pelo subcontratado, o que presume não ter havido uma judiciosa escolha, por exemplo, dos critérios de avaliação do desempenho e do estabelecimento de penalizações por parte do subcontratante.

De salientar, igualmente, que apenas 43 % das relações estabelecidas têm previstas penalizações por falhas, a que não será alheio o facto da elaboração do contrato ser da obra do subcontratado, e que parece uma lacuna grave. Menos problemática, porém, é a inexistência de penalizações por incumprimento, que apesar de surgirem só em 22 % dos casos, pode afirmar-se que acabam por estar quase directamente relacionados com as

⁵³ Segundo informações dos CFin consultados, não confirmadas no decurso deste trabalho, parece que também existem algumas SSE que nem documento escrito de suporte têm, ou seja, trata-se de um simples acordo verbal entre as U/E/O e os subcontratados

prestações de serviço regidas por propostas, onde não são solicitadas cauções.

Os prazos de duração dos contratos também são os mais díspares, tendo sido observados contratos que vão desde a duração de 4 meses até 2 anos. Recorde-se que, para uma situação de SSE, o pretendido é sempre uma relação de parceria, o mais duradoura possível⁵⁴.

Outra situação encontrada e com potenciais reflexos nefastos, respeita aos prazos estabelecidos para comunicação de uma rescisão unilateral. Com efeito, o prazo máximo apurado foi de 90 dias (em 13 % dos casos) e a percentagem maior (48 %) recai nos prazos iguais ou inferiores a 30 dias. Tais prazos pecam por escassos, todos eles, uma vez que, se o subcontratado decidir rescindir o contrato, não parece possível à U/E/O, nos prazos que actualmente vêm a ser seguidos, substituí-lo a preceito.

Resta por fim analisar, para esta fase, o estabelecimento de mecanismos de controlo. Estes, só em 39 % dos casos estão a funcionar, o que parece uma falha grave, pois as U/E/O não estão a verificar se o subcontratado respeita aquilo a que se comprometeu.

Na quinta das fases apresentada pelos autores do modelo (**transição**) observou-se que, em nenhuma das subcontratações, foi elaborado um plano de transição, o que ilustra a falta de preocupação em envolver todo o pessoal implicado nas mudanças efectuadas e também a ausência da avaliação de riscos.

Na última fase (**gestão**), directamente relacionada com a avaliação do desempenho, constata-se que a mesma, não é claramente exercida. Não existindo dados concretos, apenas foi possível registar uma avaliação subjectiva (sem dados fundamentados) sobre a opinião das U/EO acerca da melhoria da qualidade do serviço, tendo os resultados apontado para melhorias em cerca de 78 % dos casos.

As alterações contratuais motivadas por reflexos do meio ambiente, que também devem ser preconizadas nesta fase, estão de um modo geral abrangidas pela maioria dos contratos, uma vez que é sempre possível introduzir alterações nas cláusulas, desde que acordadas por ambas as partes.

⁵⁴ Ver nota nº 24

IV. 2. Comparação com os outros Ramos

IV. 2. 1. Bares

Nenhum dos outros Ramos das Forças Armadas tem estabelecida uma metodologia que possa ser seguida como exemplo para a SSE. De facto, constatou-se que a Marinha utiliza procedimentos quase semelhantes aos do Exército para as contratações observadas (Serviços de Limpeza). Quanto à Força Aérea, à semelhança da Marinha, também não é aplicada nenhuma metodologia específica, estando a ser cometidas as mesmas falhas na celebração dos contratos detectadas nas U/E/O do Exército. Todavia, por subcontratar uma área que não é comum aos outros Ramos, os Bares, convém, analisar a forma como decorre a SSE desta actividade e retirar dividendos das experiências acumuladas.

Assim, foi possível registar subcontratações desta actividade em 4 Bases Aéreas, tendo-se apurado o seguinte :

- O serviço prestado, em relação ao antecedente, apenas melhorou num dos casos observados
- Não existem penalizações por falhas
- Os contratos não têm período definido para rescisão unilateral
- De início todas as Bases cobravam uma contrapartida pecuniária pela exploração dos Bares, mas actualmente só se regista esse facto numa das Bases (caracterizada por nela decorrerem actividades de Instrução⁵⁵)
- Os horários foram alterados e apenas um dos Bares se mantém aberto continuamente, enquanto que os outros somente funcionam em determinados períodos do dia
- Não foi concedida exclusividade ao subcontratado, registando-se explorações privadas exploradas pelos militares a decorrer em algumas das Bases, o que é um erro, pois não assegurando ao subcontratado o “monopólio” da exploração e ao

⁵⁵ Segundo informação do responsável de uma das firmas que explora um bar numa unidade com instrução, o mesmo afirma que tem de ter, em média, 200 a 300 utentes diários para que ao projecto seja lucrativo

exigir-se-lhe a prática de determinados preços de cariz social, o mesmo acaba por não se aguentar com a “concorrência” desleal praticada, pois esta tem menos custos a suportar

- Apenas uma das Bases mantém o subcontratado inicial, enquanto que nas restantes já existiram várias desistências (numa das Bases, regista-se já o quarto subcontratado, com a particularidade de este ser uma sociedade de militares da Base que resolveram explorar o bar que se encontrava fechado após a rescisão do contrato da última firma)
- Os jogos existentes nas Salas de Convívio continuam a ser explorados pelas Bases, não permitindo ao subcontratado efectuar investimentos e como tal angariar mais receitas
- Os encargos de manutenção do equipamento e as novas aquisições estão a cargo das Bases

Comparativamente, o Exército tem já uma experiência a decorrer na ETAT que parece ser revestida de algum sucesso, onde os utentes dos Bares da Unidade são unânimes em afirmar que o desempenho do Serviço melhorou em relação ao antecedente. As razões para tal parecem ser :

- Na Unidade decorrerem actividades de instrução durante quase todo o ano
- Todos os Bares da Unidade serem explorados pelo subcontratado em regime de exclusividade
- Os Horários terem sido alterados, mantendo-se uma *Cafetaria* sempre em funcionamento, enquanto que os demais Bares só abrem em determinados períodos
- A manutenção do equipamento e instalações, bem como os investimentos em materiais estarem a cargo do subcontratado
- O subcontratado explorar os jogos das salas de convívio

- Não ser cobrada prestação pecuniária pela exploração dos Bares⁵⁶
- Existirem penalizações por falhas
- A qualidade dos serviço prestado⁵⁷

Não sendo propriamente uma Ramo das Forças Armadas para ser incluída nesta comparação, a GNR tem, igualmente, a decorrer uma experiência deste género. Porém, esta não tem tido muito sucesso, parecendo a falha principal estar na selecção da firma mediante o critério financeiro, pois, acabando por todo o processo referente aos Bares ter características muito semelhantes à ETAT, acontece que por terem subcontratado a área da Alimentação e Cozinhas no mesmo “pacote”, decidiram escolher a firma que cobrava o preço mais baixo para esta última actividade.

IV. 2. 2. Alimentação e Cozinhas

As actividades relacionadas com Alimentação e Cozinhas é outra área onde, à excepção de alguns Estabelecimentos Fabris do Exército (EFE's)⁵⁸, não existem experiências no seio das U/E/O do Exército, registadas pelos CFin. Com efeito, também nos outros Ramos não existem experiências semelhantes.

A GNR (mais propriamente os seus Serviços Sociais) optou, então, pela subcontratação de uma firma que fornecesse alimentação em regime de *Catering* à sua colónia de férias, regendo para o efeito, todo o processo à luz da Portaria 155/96, de 16 de Maio, que regula o lançamento dos concursos públicos para fornecimento de refeições nos refeitórios para funcionários e agentes dos Serviços Sociais da Administração Central.

Este diploma parece inserir todos os pontos previstos pelo Modelo de Rothery e Robertson no que respeita à fase do CONTRATO, pelo que a sua aplicabilidade, no Exército, é

⁵⁶ No contrato está prevista a existência de uma prestação que foi adiada a fim de amortizar custos de reparações efectuadas pelo subcontratado. Mas, no entanto, parece possível esta situação continuar por tempo indefinido

⁵⁷ Nomeadamente, o aumento da variedade dos produtos vendidos, a realização de eventos festivos a expensas do subcontratado e os cuidados higiénicos impostos

⁵⁸ Existe uma experiência a decorrer nas OGME e outra no LMPQF, mas este último EFE não demonstrou grande interesse em fornecer as informações solicitadas

recomendada, nomeadamente quanto à selecção dos requisitos técnicos apresentados.

De acordo, então, com esta legislação a GNR lançou o concurso público tendo, de entre os vários critérios de selecção seleccionados, dado primazia ao custo cobrado por refeição.

A firma escolhida apresentou o preço mais baixo dos concorrentes mas, a experiência não tem tido sucesso, pois para além de empregar pessoal bastante inexperiente, o subcontratado ignorou a cultura, hábitos e costumes existentes na referida colónia, levando a que o número de utentes baixasse. Por outro lado a GNR está, a ponderar a viabilidade de subsidiar a referida firma nos períodos de época baixa, devido ao esperado reduzido número de utentes.

De referir que, conforme registado no contrato, é aos utentes que compete pagar o preço da refeição, suportando a GNR as despesas de manutenção do equipamento já existentes e ainda os novos investimentos julgados necessários.

As OGME têm, por seu turno, uma firma que fornece alimentação, mas não em regime de *Catering*, pois as refeições são confeccionadas nas cozinhas locais. Aqui, o pagamento é realizado pelas OGME e não pelos utentes, que no final do mês liquida o valor das refeições fornecidas e ainda uma avença respeitante aos serviços do pessoal que labora nas cozinhas e refeitórios (que no fundo acaba por pagar o vencimento destes trabalhadores). Parece que o único senão a apontar a esta contratação é a forma como o contrato foi redigido (pelo subcontratado), pois não existem penalizações previstas, nem medidas de controlo estabelecidas.

Em ambos os casos é de salientar que as ementas são definidas pelo subcontratado (existindo diariamente, no entanto, mais de um prato confeccionado), não existem capitações pré-estabelecidas, não são efectuadas inspecções à qualidade dos géneros antes da confecção, nem às refeições confeccionadas.

Para esta actividade observou-se, também, uma situação curiosa nos contactos informais estabelecidos com algumas firmas de *Catering*. Com efeito, observa-se que para estas fornecerem refeições estabelecem um número mínimo de utentes, estipulando para cada quantitativo seleccionado, um dos preços que praticam. Esta é a razão pela qual, cobram

sempre os seus serviços, mesmo que não tenham servido o número de refeições esperado. Tal atitude parece desmotivar muitas organizações pela opção destes serviços para a refeição do jantar, onde o número de utentes é mais reduzido que para os almoços.

IV. 3. Os EFE's e a SSE

Os Estabelecimentos Fabris do Exército são as entidades que mais experiência têm na subcontratação de empresas civis para desempenharem serviços para os quais não possuem pessoal especializado.

Por outro lado, como são organismos dotados de autonomia administrativa e financeira é-lhes mais fácil recorrer à SSE, estando inclusivé dotados de uma contabilidade (analítica) que, além de respeitar os compromissos que a Lei lhes exige, permite, em simultâneo, apurar os custos das suas actividades e assim proporcionar os elementos necessários para a tomada de decisões.

Analisando os EFE's sobre uma perspectiva de prestadores de serviços às demais U/E/O podemos afirmar que, no fundo, existe um figurino de SSE, apesar de actualmente, em face da legislação recentemente saída, tenham surgido alguns obstáculos que carecem de intervenção ministerial para a sua resolução⁵⁹.

Conclui-se assim existir uma perfeita relação de parceria, onde a facilidade de diálogo e o sentido de cooperação entre as U/E/O e os EFE's é mais do que evidente, e que vai para além de um simples acordo comercial.

Nos EFE's podem, igualmente, encontrar-se pessoal especializado detentor do *Know-how* necessário para a execução de determinadas actividades que se circunscrevem nas missões daqueles Estabelecimentos. Como exemplo, podem-se apresentar os casos do Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (LMPQF) quando solicitado para desinfestações de instalações, das Oficinas Gerais de Material de Engenharia (OGME) quando recebe material para reparar, da Manutenção Militar (MM) quando fornece a alimentação numa

⁵⁹ Ver Anexo J - Enquadramento Legal das Aquisições aos EFE'S

ocasião festiva ou das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE) quando reparam alguma Tenda de Campanha. Em todos eles, estamos, sem dúvida, na presença de uma prestação de serviços com qualidade e eficiência que em nada fica atrás daqueles que são proporcionados pelas empresas privadas.

V. CONCLUSÕES

Tendo sido proposto no início deste trabalho dar resposta à questão : “Quando recorrer à SSE ?”, que incluiria para além do “Quando?”, também o “Que?” e o “Como?”, procurou-se encontrar uma metodologia adequada que permitisse, não só a correcta selecção da actividade a subcontratar, como também fundamentar a tomada de decisão e determinar a melhor forma de implementação e gestão de todo o processo de subcontratação, descortinando deste modo, o âmbito e as limitações da SSE.

Antes da dar resposta às questões acima descritas, foi igualmente proposto determinar se a SSE poderia ser aplicada ao Exército e se a mesma daria resposta positiva às hipóteses levantadas:

- A SSE permite conseguir uma melhor eficácia das actividades desempenhadas
- Com a SSE conseguem-se redireccionar recursos humanos para outras áreas
- A SSE permite reduzir custos
- O método seguido pelas U/E/O na SSE é adequado

As conclusões a que se chegaram, de acordo com a amostragem obtida, foram :

- Os ganhos em eficácia são visíveis, pois em 78 % dos casos analisados foi afirmado ter havido melhoria no desempenho dos serviços.
- A SSE é maioritariamente utilizada para cobrir faltas em Recursos Humanos permitindo “canalizar” o pessoal empenhado em determinadas actividades para

outras inseridas na *core competence* e sem que esta seja afectada.

- Não existindo qualquer método seguido na escolha da actividade objecto de SSE, as decisões tomadas não estão a ser baseadas num critério de comparação de custos, pois não existe uma contabilidade adequada que permita apurar se ocorrem aumentos ou reduções de encargos. Contudo, parece que, na óptica isolada de uma U/E/O, os custos aumentaram sempre, pois se a actividade era anteriormente desempenhada por militares, cujo vencimento não era pago pelas verbas atribuídas à referida U/E/O, quando esta opta pela SSE é natural, que sendo esta paga por essas verbas, o sentimento seja de que os custos aumentaram.
- Como corolário da anterior, pode afirmar-se que a SSE, no Exército, implica sempre um aumento de custos, uma vez que não é acompanhada de redução de efectivos, mas sim do desvio desses efectivos para outras actividades do *core competence* onde existem deficiências, não dando, assim lugar a quaisquer poupanças, mas antes a ganhos financeiramente não contabilizáveis (eficiência, prontidão, etc) mas potenciadores deste *core*.
- O processo não é conduzido por equipas de especialistas.
- A forma dos contratos e cadernos de encargos alberga várias deficiências, das quais as mais graves encontradas são a ausência de penalizações por falhas, prazos muito curtos para comunicação das rescisões unilaterais e ainda a indefinição dos critérios de avaliação de desempenho.
- Ausência de mecanismos de controlo sobre a execução da actividade.

A não validação da hipótese referente aos custos não deverá ser comprometedora do recurso à SSE, mas sim contribuir para a ponderação de se o pretendido é a concentração na *core competence* do Exército, ou ter, em alternativa um Exército barato mas ineficaz. Quanto à última hipótese levantada, a sua não validação também não é comprometedora, mas sim indicadora que os procedimentos têm de ser corrigidos.

Especificamente quanto às actividades analisadas conclui-se que :

- Serviços de Limpeza e Segurança das Instalações

São as áreas actualmente de eleição para a SSE levada a efeito pelas U/E/O. No entanto parece que se o processo fosse conduzido por especialistas, e centralizado num único órgão gestor, os resultados obtidos poderiam ser melhores.

- Serviços de Manutenção de Infra-estruturas

Não foram observadas SSE destas actividades, pelo que se julga que esta possibilidade deverá ser analisada caso a caso, não se recomendando o recurso generalizado à SSE, mas sim ao estabelecimento de contratos pontuais.

- Lavandarias

Tendo apenas sido observada uma situação de SSE, não é possível retirar conclusões definitivas. Considera-se que deverá aplicar-se idêntico critério ao mencionado para os Serviços de Manutenção de Infra-estruturas. Porém, no caso da U/E/O possuir instalações e equipamento em condições de funcionamento a opção deverá passar pela subcontratação de uma empresa que apenas forneça o pessoal especializado.

- Bares

A subcontratação de empresas privadas parece problemática apesar da experiência bem sucedida da ETAT, pois observou-se que apenas nos casos onde havia instrução a decorrer na U/E/O as experiências têm sido bem sucedidas, sendo também registado que as empresas facilmente declaram não existirem condições financeiras de continuar em funcionamento. Por isso, tudo parece apontar para que deverá ser a MM o organismo a contratar para prestação dos serviços pretendidos, uma vez que já detém o *Know-how* requerido e por parecer assumir excelentes condições de “parceiro” estratégico para o Exército e ainda por, gerindo todos os Bares do Exército, poder suportar perdas nalguns deles que seriam colmatadas pelos ganhos

obtidos noutros.

A instalação de máquinas de “vending” para serem predominantemente usadas nos períodos de actividade reduzida parece ser uma boa solução.

Qualquer que seja a entidade subcontratada, a mesma deve deter a exclusividade da exploração dos Bares e Salas de Convívio.

- Refeitórios

As experiências observadas não registam muito sucesso, pelo que, pelas razões apontadas para os Bares, igualmente deverá ser a MM a assumir este serviço. Salienta-se também que este EFE é capaz de garantir e praticar padrões de qualidade não observados nas empresas actualmente subcontratadas. O pagamento dos serviços prestados pelo pessoal da MM poderia passar pelo formato adoptado pelas OGME.

- Jardinagem e Explorações agro-pecuárias

Não tendo também sido registada qualquer experiência nesta área, parece que em face de não serem revestidas de aspectos críticos, estas actividades podem ser subcontratadas, sempre que possível.

Analisadas as situações encontradas, importa agora dar resposta ao “Quando?” deverá haver lugar à SSE de uma determinada actividade. O Exército deverá fazê-lo nas seguintes situações, tendo sempre em atenção que a sua *core competence* não deve ser afectada :

- Se o objectivo for rentabilizar os recursos humanos existentes, mesmo com aumento de encargos financeiros imediatos
- Se são necessárias competências e não existem recursos e/ou capacidades para as desenvolver
- Quando se pretende alcançar, para um dado nível de desempenho, patamares de eficiência inatingíveis com os recursos disponíveis no interior da organização

Determinadas as situações aconselhadas para o recurso à SSE, “*Como ?*” deve, então, ser efectuada a contratação. Assim, tendo sido observado que os procedimentos actuais, praticados pelas várias U/E/O, não são os mais adequados, conclui-se que:

- A tomada de decisão resultará sempre de um processo que passará pela colocação em prática de um dos modelos descritos no decorrer deste trabalho, sendo fundamental a existência de uma comparação de custos.
- O pessoal directa ou indirectamente afectado com a mudança surgida, devido à implementação de uma SSE, deve ser envolvido e se possível levado a participar desde o início do processo.
- Sempre que haja lugar a uma SSE onde se pretenda alguma longevidade na relação estabelecida, seja redigido um contrato de execução duradoura, independentemente do valor da prestação pecuniária envolvida.
- Devem definir-se medidas de controlo da execução e avaliação do desempenho as quais devem ser estabelecidas antes da vigência dos contratos.
- Seja sempre considerada a existência de penalizações, para ambas as partes, por falhas e por incumprimento.
- Sejam estabelecidas cláusulas de exclusividade para garantir às empresas que forem contratadas a ausência de qualquer tipo de concorrência
- O prazo de aviso para rescisão do contrato seja o mais alargado possível

Resta dar resposta ao *Que contratar ?* Mais uma vez, de acordo com a amostra obtida, e ainda atendendo às potencialidades estudadas dentro de cada uma das actividades, parece correcto que, numa primeira fase, a SSE deva incidir prioritariamente nas actividades :

- Segurança das Instalações
- Serviços de Limpeza
- Lavandarias

- Bares
- Refeitórios e Cozinhas
- Jardinagem e Explorações agro-pecuárias

e só numa segunda fase equacionar o recurso à SSE nas áreas de :

- Informática
- Ensino
- Serviços de Marketing e Publicidade
- Serviços Jurídicos
- Serviços Hospitalares

VI – PROPOSTAS

Respondidas as questões principais e verificada a validade das hipóteses enunciadas, propõe-se que:

1. A SSE seja utilizada como ferramenta para rentabilizar os Recursos Humano postos à disposição do Exército.
2. Seja criada e difundida uma metodologia de apoio à decisão baseada numa das que foram apresentadas neste trabalho.
3. O estudo da viabilidade de uma SSE seja sempre conduzido por uma equipa de especialistas.
4. Seja implementada uma contabilidade de custos nas U/E/O e que sejam determinados os centros de custeio que as compõem.
5. Sempre que haja lugar a uma SSE seja elaborado um contrato, independentemente do valor pecuniário em causa.
6. Na determinação das especificações técnicas e cláusulas contratuais sejam criados

modelos de cadernos de encargos e de contratos que, para além de cumprirem o disposto normativo em vigor, contemplem igualmente, especificidades próprias de cada uma das actividades a que se destinem contratar.

7. Sejam efectuadas SSE nas áreas estudadas, atendendo a:

- Serviços de Limpeza e Segurança das Instalações

Após a avaliação das necessidades por equipa especializada designada para o efeito, e em face das verbas disponíveis, recorrer à SSE destas actividades, competindo a celebração e gestão dos contratos aos Comandos Funcionais, Comandos Territoriais e Regiões Militares (apoiados nos CFin respectivos).

- Serviços de Manutenção de Infra-estruturas e Lavandarias

Não se recomenda o recurso generalizado à SSE, mas sim ao estabelecimento de contratos pontuais para resolução de problemas surgidos.

- Bares

Subcontratar a MM para exploração dos Bares das U/E/O, acompanhando esta prestação de serviços com a instalação de máquinas de “vending” para serem predominantemente usadas nos períodos de actividade reduzida.

- Refeitórios

Subcontratar a MM para substituir todo o pessoal militar em serviço nos Refeitórios, Messes, Cozinhas e Depósitos de Géneros das U/E/O.

- Jardinagem e Explorações agro-pecuárias

Recomenda-se que, sempre que possível, haja lugar à SSE. Contudo, por serem actividades consideradas não comprometedoras, a gestão dos contratos deverá ser deixada ao critério de cada U/E/O.

Bibliografia

- AAVV, 50 Ideias e Técnicas de Gestão, Executive Digest/Abril-Controljornal Ed, 1996
- AAVV, A organização do Futuro, Executive Digest Abr 97, Abril/Controljornal, Lisboa
- AAVV, Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública, ISCSP, 1995
- AAVV, Manual de Gestão, Executive Digest/Abril-Controljornal Ed, 1997
- AAVV, New directions in finance, Economist Intelligence Unit in co-operation with Arthur Andersen, New York, 1995
- AAVV, Outsourcing Finance & Accounting – Workbook, Arthur Andersen, 1997
- AAVV, Parceria comemora um ano de sucesso, Revista Interface, Jun, 1996
- AAVV, Renovar a Administração - Relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, 1994
- BIDAULT, Francis e CUMMINGS, Thomas, Os benefícios das alianças, Executive Digest Jul99, Abril/Controljornal, Lisboa
- CEQUAL, Curso de Avaliação e Qualificação de Fornecedores e o Just-in-time, IEFP, Lisboa, 1994
- CHIAVENATO, Idalberto, Teoria Geral da Administração, McGraw-Hill, 3ª ed, Vol I, S. Paulo, 1987
- CLAUSEWITZ, Carl, Da Guerra, Pub Europa-América, nº330
- DSF, Novo Regime de Realização de Despesas Públicas, Circular nº12, Jul98
- DSI, Manual de Procedimento de Alimentação, 1998
- DSI, Sistema de Alimentação no Exército, Informação nº9, Rep Plan, 1993
- ECO, Umberto, Como se faz uma tese em Ciências Humanas, Ed Presença, 7ª ed, Porto, 1998
- EME, Levantamento das tarefas que podem deixar de ser efectuadas pelas Praças voluntárias e a serem executadas por civis ou empresas civis, Informação nº24/PM/99, 30 de Abril 1999
- EME, Estrutura da Componente operacional do Exército, Informação nº 342/ROM, Dezembro/98
- EME, Componenete Terrestre do Sistema de Forças Nacional (1997)
- ENNES, António, História de Portugal, Vol I, ELL, 1876, Lisboa
- HAMMEL, Gary e DOZ, Yves, Não pedale sózinho, Executive Digest Mai 99, Abril/Controljornal, Lisboa

HAMMEL, Gary, PRAHALAD, C.K., Competing for the Future, Harvard Business School Press, 1994, Boston

HAMMER, Michael e CHAMPY, James, O que é a Reengenharia, Executive Digest Jan 95, Abril/Controljornal, Lisboa

HARBISON, John e PEKAR, Peter, 5 Questões-chave sobre Alianças Estratégicas, Executive Digest Set 99, Abril/Controljornal, Lisboa

HARMON, Roy, Reinventar as fábricas, Executive Digest Jun 95, Abril/Controljornal, Lisboa

HIAM, Alexander, Gestão de topo, Abril/Controljornal, Lisboa, 1995

HOPE, Tony e HO, Jeremy, Veja a sua empresa horizontalmente, Executive Digest Set 97, Abril/Controljornal, Lisboa

HUBER, Peter e KORN, Jessica, A teia da produção, Executive Digest Jan 96, Abril/Controljornal, Lisboa

INTERNET

<http://www.accion.com>

<http://www.banta.com>

<http://www.cio.com/forms>

<http://www.cnilive.com/impact/specials/outsourc>

<http://www.convergent.com/outsourcing>

<http://www.database.com>

<http://www.defenselink.mil/speeches>

<http://www.digital.com/messaging/outsourcing-messaging.pdf>

<http://www.Everest.com>

<http://www.hqda/armimil/acsiweb>

<http://www.inst-informatica.pt>

<http://www.ios.doi.gov/pam>

<http://www.lumar.com.br>

<http://www.oirm.nih.gov/itmra>

<http://www.outsourcing.com>

<http://www.outsourcing.com>

<http://www.outsourcing-journal.com>

<http://www.pcweek.com>

<http://www.PwGlobal.com>

<http://www.sabath.ascet.com>

<http://www.saff.hq.af.mil>

<http://www.wuitehouse.gov/wh/eop/omb/circulars>

KANTER, Rosabeth, As fronteiras da gestão, Executive Digest Abr 98, Abril/Controljornal, Lisboa

LACITY, Mary e HIRSCHEIM, Rudy, Beyond the Information Systems Outsourcing Bandwagon: The Insourcing response, John Wiley, New York, 1995

LOGÍSTICA, Comando da, Aquisição de Bens e Serviços, NEP 01.01.00, 1997

MDN, Custos da profissionalização – Período de transição, Memorando 15/GE, Março 1998

MIEGHEM, Timothy, As alianças com fornecedores, Executive Digest Mai 96, Abril/Controljornal, Lisboa

MULTIMÉDIA, Encarta 98 Encyclopedia, Microsoft.

O'BRIEN, Virginia, MBA intensivo em Gestão, Abril/Controljornal, Lisboa, 1996

OHMAE, Kenichi, The mind of strategy: The art of Japanese Business, McGraw-Hill, 1982

PETERS, Tom e AUSTIN, Nancy, A Paixão pela Excelência, Pensamento, Lisboa, 1988

PORTER, Michael, Vantagem Competitiva: Técnicas para análise de indústrias e da concorrência, Ed Campus, 1985

QUIVY, Raymond, Manual de investigação em Ciências Sociais, Gradiva, Lisboa, 1992

ROSE, Louis de, O modo certo de gerir uma cadeia de valor, Executive Digest Fev 95, Abril/Controljornal, Lisboa

SA, Vasconcellos, As raízes da competitividade, Executive Digest Maio 95, Abril/Controljornal, Lisboa

SANTOS, António, Outsourcing e Flexibilidade, Texto Editora, Lisboa, 1998

SMITH, Adam, A Riqueza das Nações, Vol II, Nova Cultural, 1988, S. Paulo

TOFFLER, Alvin e TOFFLER, Heidi, Guerra e Antiguerra, Livros do Brasil, Lisboa, 1994

VERDE, Raul, Gestão de Projectos Informáticos, Dinalivro, Lisboa, 1981

WALTERS, Bruce, Garanta o sucesso do matrimónio, Executive Digest Fev 96, Abril/Controljornal, Lisboa

ANEXOS

Bibliografia

AAVV, 50 Ideias e Técnicas de Gestão, Executive Digest/Abril-Controljornal Ed, 1996

AAVV, A organização do Futuro, Executive Digest Abr 97, Abril/Controljornal, Lisboa

AAVV, Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública, ISCSP, 1995

AAVV, Manual de Gestão, Executive Digest/Abril-Controljornal Ed, 1997

AAVV, New directions in finance, Economist Intelligence Unit in co-operation with Arthur Andersen, New York, 1995

AAVV, Outsourcing Finance & Accounting – Workbook, Arthur Andersen, 1997

AAVV, Parceria comemora um ano de sucesso, Revista Interface, Jun, 1996

AAVV, Renovar a Administração - Relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública, Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, 1994

BIDAULT, Francis e CUMMINGS, Thomas, Os benefícios das alianças, Executive Digest Jul99, Abril/Controljornal, Lisboa

CEQUAL, Curso de Avaliação e Qualificação de Fornecedores e o Just-in-time, IEFP, Lisboa, 1994

CHIAVENATO, Idalberto, Teoria Geral da Administração, McGraw-Hill, 3ª ed, Vol I, S. Paulo, 1987

CLAUSEWITZ, Carl, Da Guerra, Pub Europa-América, nº330

DSF, Novo Regime de Realização de Despesas Públicas, Circular nº12, Jul98

DSI, Manual de Procedimento de Alimentação, 1998

DSI, Sistema de Alimentação no Exército, Informação nº9, Rep Plan, 1993

ECO, Umberto, Como se faz uma tese em Ciências Humanas, Ed Presença, 7ª ed, Porto, 1998

EME, Levantamento das tarefas que podem deixar de ser efectuadas pelas Praças voluntárias e a serem executadas por civis ou empresas civis, Informação nº24/PM/99, 30 de Abril 1999

EME, Estrutura da Componente operacional do Exército, Informação nº 342/ROM, Dezembro/98

EME, Componente Terrestre do Sistema de Forças Nacional (1997)

ENNES, António, História de Portugal, Vol I, ELL, 1876, Lisboa

HAMMEL, Gary e DOZ, Yves, Não pedale sózinho, Executive Digest Mai 99, Abril/Controljornal, Lisboa

HAMMEL, Gary, PRAHALAD, C.K., Competing for the Future, Harvard Business School Press, 1994, Boston

HAMMER, Michael e CHAMPY, James, O que é a Reengenharia, Executive Digest Jan 95, Abril/Controljornal, Lisboa

HARBISON, John e PEKAR, Peter, 5 Questões-chave sobre Alianças Estratégicas, Executive Digest Set 99, Abril/Controljornal, Lisboa

HARMON, Roy, Reinventar as fábricas, Executive Digest Jun 95, Abril/Controljornal, Lisboa

HIAM, Alexander, Gestão de topo, Abril/Controljornal, Lisboa, 1995

HOPE, Tony e HO, Jeremy, Veja a sua empresa horizontalmente, Executive Digest Set 97, Abril/Controljornal, Lisboa

HUBER, Peter e KORN, Jessica, A teia da produção, Executive Digest Jan 96, Abril/Controljornal, Lisboa

INTERNET

<http://www.accion.com>

<http://www.banta.com>

<http://www.cio.com/forms>

<http://www.cnilive.com/impact/specials/outsource>

<http://www.convergent.com/outsourcing>

<http://www.database.com>

<http://www.defenselink.mil/speeches>

<http://www.digital.com/messaging/outsourcing-messaging.pdf>

<http://www.Everest.com>

<http://www.hqda/armimil/acsiweb>

<http://www.inst-informatica.pt>

<http://www.ios.doi.gov/pam>

<http://www.lumar.com.br>

<http://www.oirm.nih.gov/itmra>

<http://www.outsourcing.com>

<http://www.outsourcing.com>

<http://www.outsourcing-journal.com>

<http://www.pcweek.com>

<http://www.PwGlobal.com>

<http://www.sabath.ascet.com>

<http://www.saff.hq.af.mil>

<http://www.wuitehouse.gov/wh/eop/omb/circulars>

KANTER, Rosabeth, As fronteiras da gestão, Executive Digest Abr 98, Abril/Controljornal, Lisboa

LACITY, Mary e HIRSCHEIM, Rudy, Beyond the Information Systems Outsourcing Bandwagon: The Insourcing response, John Wiley, New York, 1995

LOGÍSTICA, COMANDO DA, Aquisição de Bens e Serviços, NEP 01.01.00, 1997

MDN, Custos da profissionalização – Período de transição, Memorando 15/GE, Março 1998

MIEGHEM, Timothy, As alianças com fornecedores, Executive Digest Mai 96, Abril/Controljornal, Lisboa

MULTIMÉDIA, Encarta 98 Encyclopedia, Microsoft.

O'BRIEN, Virginia, MBA intensivo em Gestão, Abril/Controljornal, Lisboa, 1996

OHMAE, Kenichi, The mind of strategy: The art of Japanese Business, McGraw-Hill, 1982

PETERS, Tom e AUSTIN, Nancy, A Paixão pela Excelência, Pensamento, Lisboa, 1988

PORTER, Michael, Vantagem Competitiva: Técnicas para análise de indústrias e da concorrência, Ed Campus, 1985

QUIVY, Raymond, Manual de investigação em Ciências Sociais, Gradiva, Lisboa, 1992

ROSE, Louis de, O modo certo de gerir uma cadeia de valor, Executive Digest Fev 95, Abril/Controljornal, Lisboa

SA, Vasconcellos, As raízes da competitividade, Executive Digest Maio 95, Abril/Controljornal, Lisboa

SANTOS, António, Outsourcing e Flexibilidade, Texto Editora, Lisboa, 1998

SMITH, Adam, A Riqueza das Nações, Vol II, Nova Cultural, 1988, S. Paulo

TOFFLER, Alvin e TOFFLER, Heidi, Guerra e Antiguerra, Livros do Brasil, Lisboa, 1994

VERDE, Raul, Gestão de Projectos Informáticos, Dinalivro, Lisboa, 1981

WALTERS, Bruce, Garanta o sucesso do *matrimónio*, Executive Digest Fev 96, Abril/Controljornal, Lisboa

ANEXO A

Caracterização geral da SSE no sector privado

A fim de caracterizar o sector empresarial privado sobre o recurso à SSE seguiu-se o estudo, denominado “O Outsourcing em Portugal”¹, realizado por A. Santos² sobre as mil maiores empresas que operam em Portugal.

Este estudo revela que a maioria das empresas já recorreu à SSE (99 %) e que 91 % delas o faz sistematicamente, não havendo registo de que quem tenha recorrido alguma vez, posteriormente o tenha deixado de fazer. 98,7 das empresas já utiliza a SSE há mais de 2 anos e as actividades mais subcontractadas são : higiene e limpeza, segurança, auditoria, manutenção de *hardware*, contencioso, manutenção de sistemas e *software*, desenvolvimento de sistemas e *software*, trabalho temporário diverso, transporte e distribuição e formação.

As actividades que perspectivam contratar no futuro, situam-se nas áreas de assessoria na certificação da qualidade, cobranças, gestão da frota automóvel recepção/atendimento, definição da política global de recursos humanos, estudos de mercado, organização de eventos.

Pode-se constatar que as empresas actualmente subcontractam não só áreas afastadas do seu “*core*” como também algumas bem próximas (auditoria, transporte e distribuição) e que num futuro que antevêem não muito distante, sucontratarão outras bem mais próximas (cobranças, definição da política global de recursos humanos, estudos de mercado). Consideram ainda que é uma moda que não desaparecerá e que permite a

¹ Neste estudo apura-se em que medida as empresas portuguesas recorrem ao *Outsourcing*, há quanto o tempo o fazem, qual a natureza das áreas subcontractadas e as áreas que perspectivam contratar e ainda quais as suas maiores preocupações quando equacionam o recurso ao *Outsourcing*

² SANTOS, António, Op cit, pag 120-148

flexibilização das estruturas, a focalização no negócio e melhor adaptação às alterações do meio envolvente.

Quanto às principais preocupações das empresas aquando da SSE, elas são o encontrar um parceiro à altura, a redução de custos, a satisfação dos clientes e o controlo das actividades a subcontratar.

No que respeita à forma como recorrem à SSE, este estudo não adianta coisa alguma. No entanto, após contacto informal com algumas empresas que utilizam este instrumento, a grande maioria não segue metodologia apropriada, têm tido alguns revezes, constatando-se que a utilização metódica de processos de subcontratação, quando aplicada, foi desenvolvida e implementada por empresas de consultoria especializadas em apoio daquelas.

ANEXO B

Outsourcing Framework da Arthur Andersen

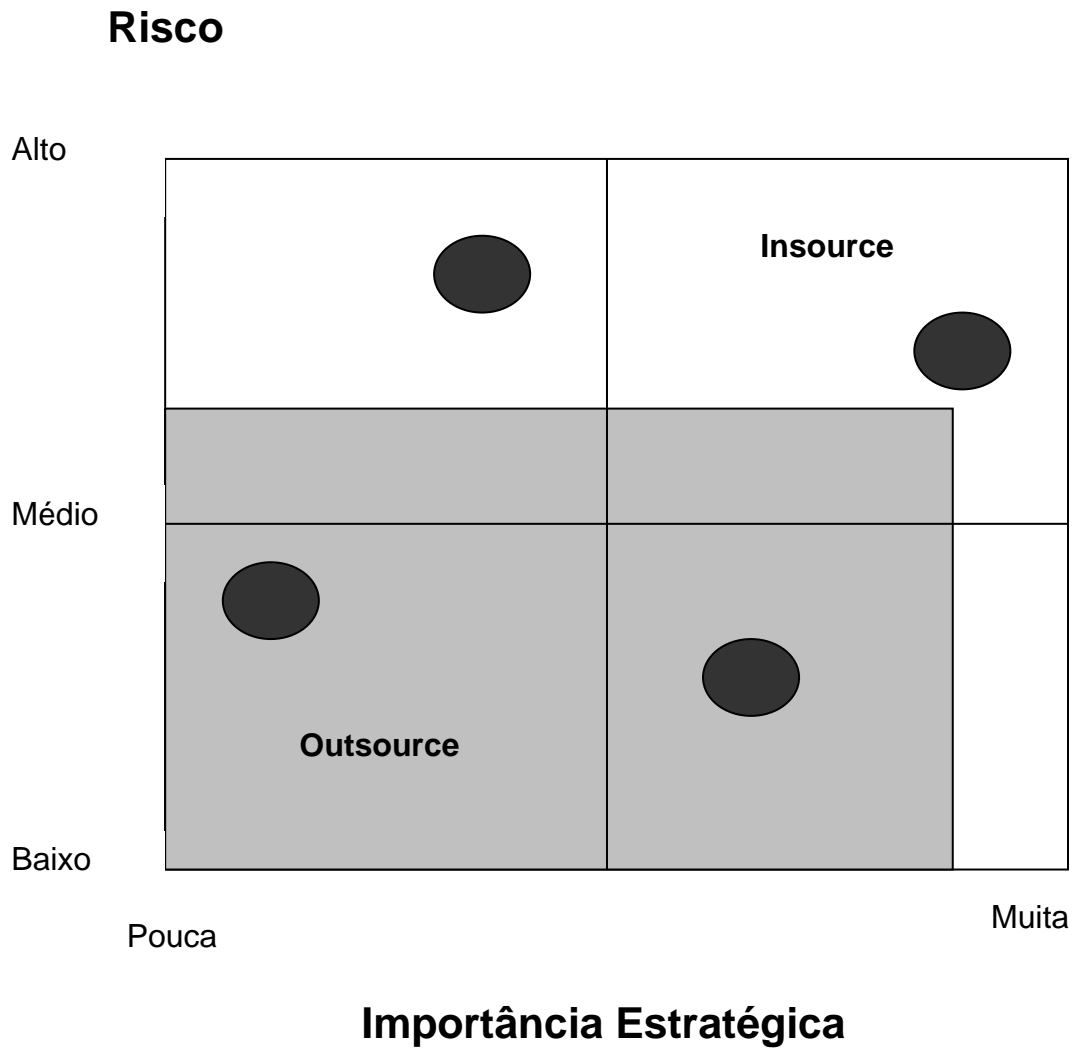
Tarefas e Questões-Chave

Fases	Tarefas	Questões-Chave
Identificar as “core competence”	Apontar a direcção estratégica	Onde se ganhará uma vantagem competitiva ?
	Distinguir processos “core” e não-“core”	Onde centralizar a atenção da gestão ?
	Identificação dos processos	Como saber quais os processos que deverão ser objecto de outsourcing ?
Avaliar as oportunidades	Avaliar a qualidade corrente e os custos	A qualidade prestada está a ser efectuada com custos razoáveis ?
	Investigar alternativas	Reengenharia ou outsourcing ?
	Marcar os objectivos do outsourcing	O que esperamos do outsourcing ?
Seleccionar o fornecedor	Determinar a extensão do controlo	Necessitamos de um vendedor ou de um parceiro estratégico ?
	Estabelecer os requisitos do fornecedor	Quem tem as capacidades desejadas ?
	Avaliar propostas e escolher ?	Os nossos requisitos são realistas ? Os fornecedores cumprem os requisitos ?

Processo de Transição	Desenvolver um plano de transição	Planear uma transição para os trabalhadores ?
	Transferir os processos	Como transferir os processos para o fornecedor ?
	Integração com os processos “core”	Como é que os processos contratados fazem o interface com os processos “core” ?
Controlar e avaliar a performance	Obter relatórios	Como saber que está a resultar ? Está a ir de encontro aos nossos objectivos ?
	Continuar a desenvolver a performance	Os processos contratados não estão a estagnar ?
	Reavaliação periódica	Contrata-se outro fornecedor ? São necessárias mudanças ?

ANEXO C

Matriz de Análise de Riscos-Estratégia



● **Actividade**

ANEXO D

Qualificação de Fornecedores

As modernas técnicas de gestão apontam para que as organizações estabeleçam relações com os seus fornecedores assentes num patamar de confiança, implementando ou desenvolvendo uma série de actividades e acções que permitam :

- Fixar uma política conjunta de qualidade
- Fixar um procedimento para a qualificação do produto/serviço e do fornecedor
- Definir um plano conjunto da qualidade
- Definir os circuitos de comunicação entre as partes
- Fixar o sistema de tratamento e correcção imediata de anomalias
- Criar programas conjuntos de melhorias
- Definir o sistema de avaliação da qualidade dos fornecedores (garantia da qualidade¹)
- Criar métodos de vigilância permanente do fornecedor
- Definir o modelo de informação sistemática (avaliação permanente de produtos e serviços)

Nesta óptica, todas as organizações pretendem possuir fornecedores qualificados. Esta qualificação é entendida como função de dois parâmetros :

¹ Ver Apêndice 1 - Procedimento de garantia da qualidade

1. Capacidades gerais de gestão, comportando diferentes matérias ou áreas de análise que concorrem para o objectivo final procurado, designadamente :

- Integridade
- Capacidade financeira
- Capacidade de gerar lucros
- Condições de pagamento
- Atitude de planeamento estratégico
- Capacidade de investimento
- Frequência da inovação e do desenvolvimento
- Qualidade dos recursos humanos
- Condições organizacionais e estruturais que incorporam o sistema de Garantia da Qualidade
- Etc

2. Capacidade em matéria da qualidade do produto/serviço (execução)

Normalmente as organizações submetem os fornecedores à avaliação de três áreas distintas :

- Condições contratuais da prestação
- Rendimento da qualidade (análise das prestações reais ou análise histórica)
- Capacidade técnica e tecnológica

De seguida aponta-se um exemplo como cada uma destas áreas poderia ser mais detalhada :

<p>Estruturas e condições organizativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de garantia da qualidade • Qualificação dos recursos humanos • Imagem da empresa no exterior • Análise económica e financeira • Rentabilidade • Existência de planeamento estratégico • Formação • Localização geográfica • Estado geral das instalações • Estilo de Gestão • Organigramas • Capacidade de pesquisa e desenvolvimento
<p>Condições contratuais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Preço • Condições de pagamento • Prestação de serviços pós-venda • Sistema de compensações/penalidades • Capacidade de reacção às mudanças • Stocks de segurança • Prazos de entrega • Condições de garantia
<p>Rendimento dos fornecedores</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Qualidade do produto/serviço • Cumprimento de prazos de entrega • Certificação expedição a expedição • Laboratórios • Dossiers técnicos • Custo da não qualidade • Acondicionamento e transportes • Substituição das não-conformidades • Tratamento das reclamações • Assistência técnica • Embalagem
<p>Capacidade técnica e tecnológica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Técnicas de produção/prestação do serviço • Tecnologias envolvidas • Idade do equipamento • Capacidade de desenvolvimento e inovação • Meios humanos • Dossiers técnicos do produto • Ligações a empresas congéneres • Know-how • Assistência técnica

As organizações de posse de uma grelha deste tipo deverão atribuir critérios de valor percentual a cada uma das áreas apurando desta forma o valor de cada fornecedor. Somadas todas as áreas temos o valor global de cada fornecedor que irá permitir a sua comparação com os demais.

Para a avaliação dos fornecedores existe ainda outro método que vem ultimamente a ser seguido pela maioria das organizações. Trata-se de medir um conjunto de capacidades dos fornecedores que é levada a cabo por equipas de especialistas que analisarão as diversas áreas/funções das empresas fornecedoras directamente relacionadas com o produto/ serviço em causa :

Direcção e Gestão	Cultura de empresa e sua missão; política da qualidade; organização geral e estrutura; formação e o seu planeamento; envolvimento global na qualidade; acordo com entidades líderes de mercado ou de tecnologias; resultados económicos
Estudos e projectos	Organização; gestão da documentação técnica; normas e especificações em utilização; meios de investigação e desenvolvimento
Produção	Condições gerais (instalações, <i>lay-out</i> , etc); capacidade dos processos; utilização de meios e métodos modernos de gestão da produção; nível de planeamento e programação
Aprovisionamentos	Especificações; relações com os fornecedores; condições e organização dos armazéns
Garantia da qualidade	Organização geral; sistemas de garantia; existência do Manual da Qualidade; indicadores de gestão da qualidade; planeamento da qualidade; auditorias internas
Recursos humanos	Formação; motivação; participação no trabalho em grupo
Controlo da Qualidade / Meios de inspecção e ensaio	Laboratórios; planos de controlo; instrumentos de controlo; planeamento da manutenção e da calibração
Sistema de informação	Dados de gestão para todas as funções; utilização de meios informáticos; conhecimento dos custos da qualidade
Comercial	Clientes; posição no mercado nacional; capacidade de exportação; reacção perante anomalias; cumprimento de prazos; preço e outras condições contratuais

Cada um dos itens apontados para as áreas/funções a serem analisadas serão, por sua vez, decompostos em vários parâmetros de análise, todos eles valorimetricamente definidos e que darão corpo à avaliação final global de cada um dos fornecedores. Para cada um deles é preenchida uma ficha (Ver Apêndice 2 – Ficha de Avaliação) onde constará a pontuação obtida, sendo necessário que a mesma seja acompanhada por uma lista de comprovação ou registo comprovativo dos resultados obtidos.

ANEXO E

Formulário para comparação de custos (Circular A-76)

ANEXO F

Missões Específicas do Exército

Nas Missões Específicas das Forças Armadas definidas em CSDN em 8 de Janeiro de 1998 extraem-se as seguintes missões para o Exército

1. Aprontar e manter as forças necessárias para a execução das tarefas da componente terrestre da defesa integrada do Território Nacional (TN)
2. Aprontar e manter as forças necessárias para exercer vigilância e controlo no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente
3. Aprontar e manter, com os graus de prontidão estabelecidos, as forças necessárias para a satisfação dos compromissos internacionais assumidos e às necessidades de apoio à política externa do Estado
4. Aprontar e manter meios necessários para garantir a mobilidade operacional e táctica e a flexibilidade de emprego das forças
5. Aprontar e manter forças e meios necessários para executar operações aeromóveis de objectivo limitado
6. Colaborar na defesa antiaérea de muito baixa altitude, de áreas e pontos sensíveis do TN
7. Assegurar, em coordenação com os outros ramos e sob sua responsabilidade primária, o enquadramento militar da população, com vista à criação de condições militares para a resistência activa e passiva, em caso de ocupação do TN
8. Aprontar e manter as forças e meios necessários para levar a efeito acções de defesa não convencionais

9. Desenvolver e manter os meios e capacidades necessários para, por mobilização, levantar e aprontar as forças consideradas necessárias à defesa militar do TN
10. Cooperar, em coordenação com os outros ramos, nas acções decorrentes da promulgação do estado de sítio e de emergência
11. Executar actividades no âmbito da cartografia colaborando, designadamente, no levantamento cartográfico nacional
12. Colaborar nas acções de socorro e assistência, designadamente com o Serviço Nacional de Protecção Civil, em situações de catástrofe, calamidade ou acidente
13. Colaborar nas acções de defesa do ambiente, nomeadamente na prevenção e apoio do combate a fogos florestais
14. Colaborar com as autoridades civis na satisfação das necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida das populações
15. Desenvolver actividades científicas de interesse para o Exército e participar em projectos de investigação e desenvolvimento

ANEXO H

METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

Na preparação deste trabalho, para caracterização da forma como o Exército vem recorrendo à SSE foram aplicadas as seguintes formas de análise : entrevistas e observação.

As entrevistas visavam apurar as razões que levaram a optar pela de decisão de subcontratar, bem como, as performances obtidas, os mecanismos de controlo existentes, o grau de satisfação dos utilizadores, etc (ver Apêndice 1 – Grelha Geral de Análise). A observação, com um carácter mais analítico, resumiu-se a verificar a elaboração dos contratos e cadernos de encargos utilizados para a SSE e apurar o modo como foram realizadas as subcontratações, que depois de tratadas numa outra grelha de análise (ver Apêndice 2 – Formato da Contratação), permitiu a tomada de algumas conclusões.

O universo analisado foram as U/E/O que, na dependência dos Centros de Finanças (CFin)¹ para efeitos contabilísticos, tinham realizado contratos de serviços nas áreas delimitadas por este trabalho e cujas cópias se encontravam nos referidos CFin. Acresce dizer que várias U/E/O não celebram contratos devido ao montante envolvido na subcontratação, pelo que os CFin não guardavam cópia da documentação utilizada neste procedimento, e que este facto, para ser devidamente analisado, requeria visitas as todas as U/E/O, no sentido de apurar da existência de SSE e recolha da respectiva documentação.

Na impossibilidade de acorrer a todas as U/E/O, por indisponibilidade de tempo, foram executadas visitas a algumas delas onde, por informação de terceiros, foi conhecido existirem SSE. Por esta razão, na grelha de análise utilizada foram incluídas U/E/O que não possuem

¹ CFinLog, CFinGeral, CFin/GML, CFin/RMS

contratos nem cadernos de encargos, mas sim simples propostas de adjudicação de prestação de serviços.

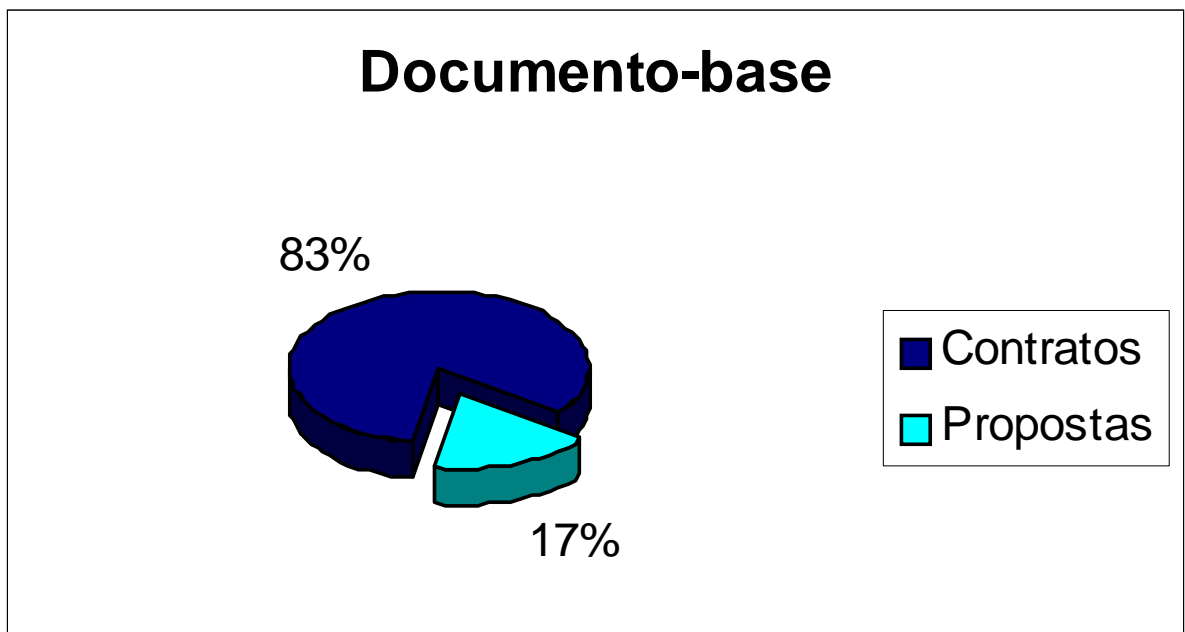
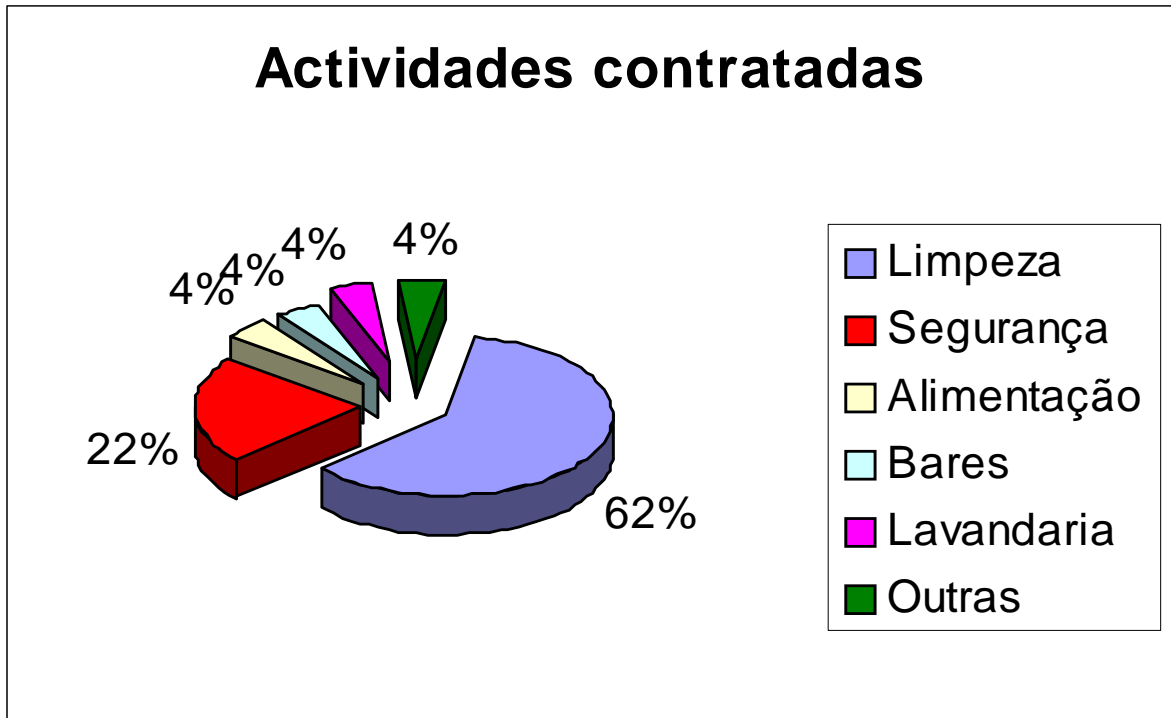
Para além das U/E/O do Exército com autonomia administrativa foram também analisados os Estabelecimentos Fabris do Exército (EFE) acerca da forma como recorrem à SSE.

Os tipos de subcontratação analisados versaram apenas aqueles que estipulavam uma relação duradoura e não pontual, sendo excluídos os contratos de manutenção de equipamento, por se julgarem não se enquadrar no âmbito deste estudo, uma vez que são quase revestidos de um carácter de “obrigatoriedade”.

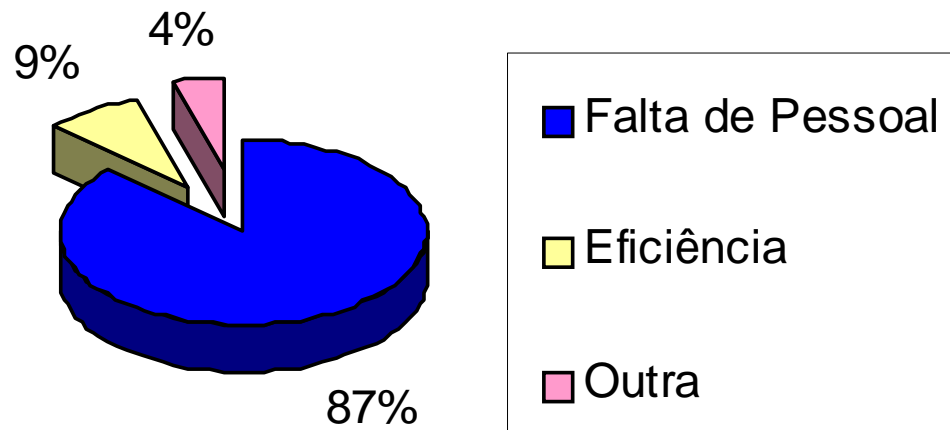
No sentido de comparar a situação de SSE com os outros Ramos das Forças Armadas e ainda com a Guarda Nacional Republicana também foram efectuadas algumas entrevistas e recolhida a documentação utilizada relativamente à forma como eles recorrem à utilização deste instrumento (ver Apêndice 3 – Bares),.

ANEXO I

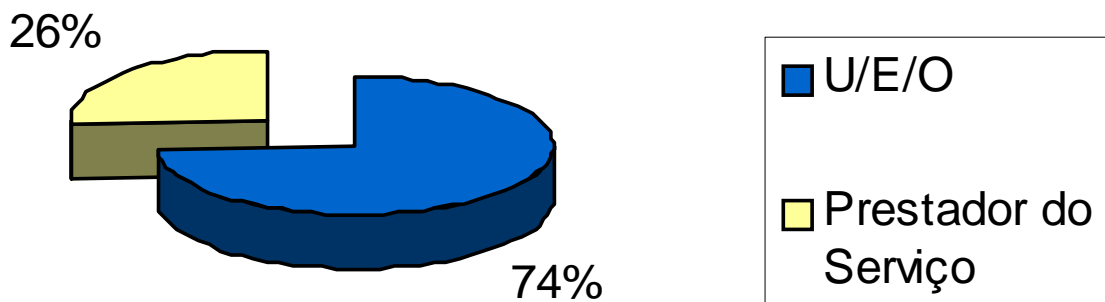
Resultados da Amostragem



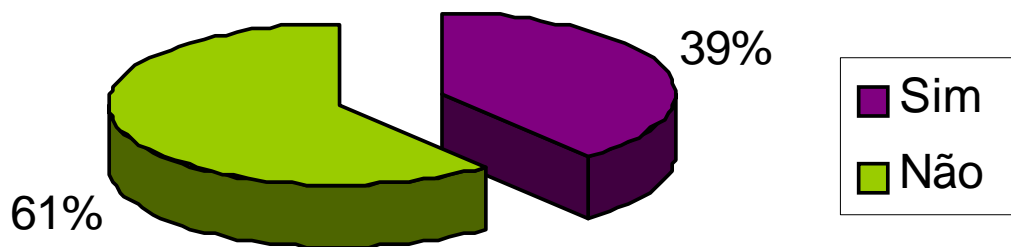
Motivos da Contratação



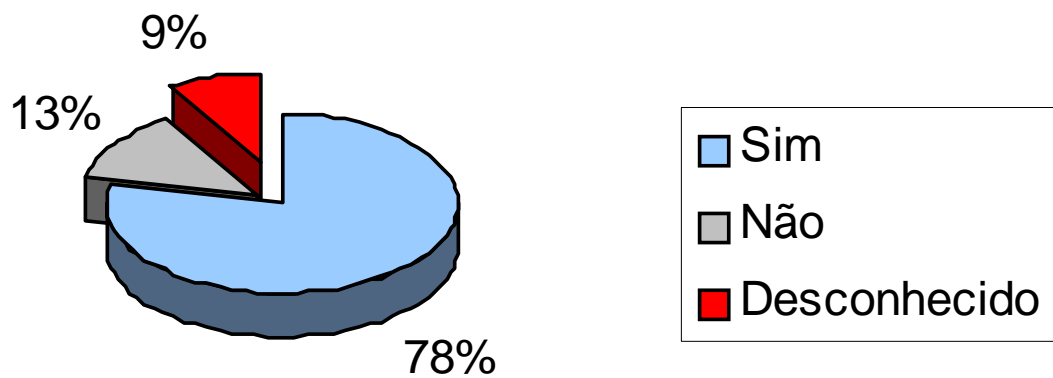
Entidade que redigiu o Contrato



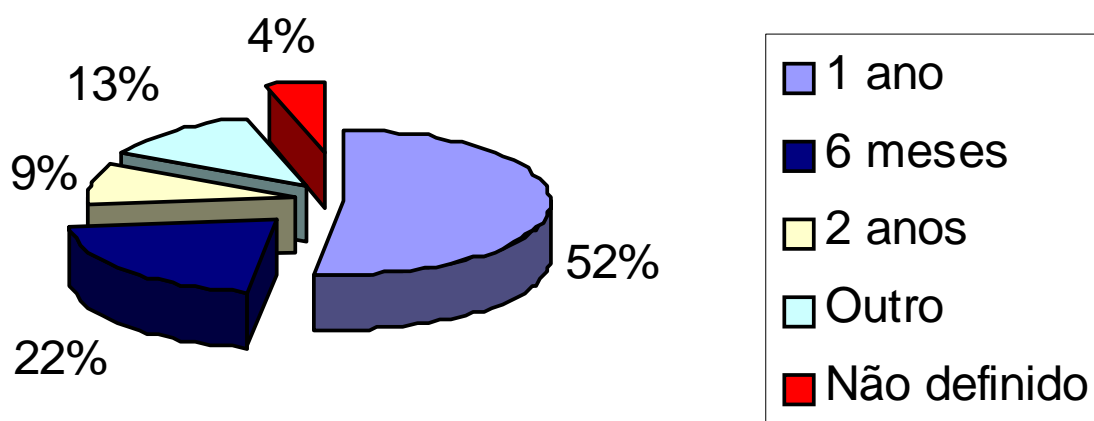
Medidas de controlo



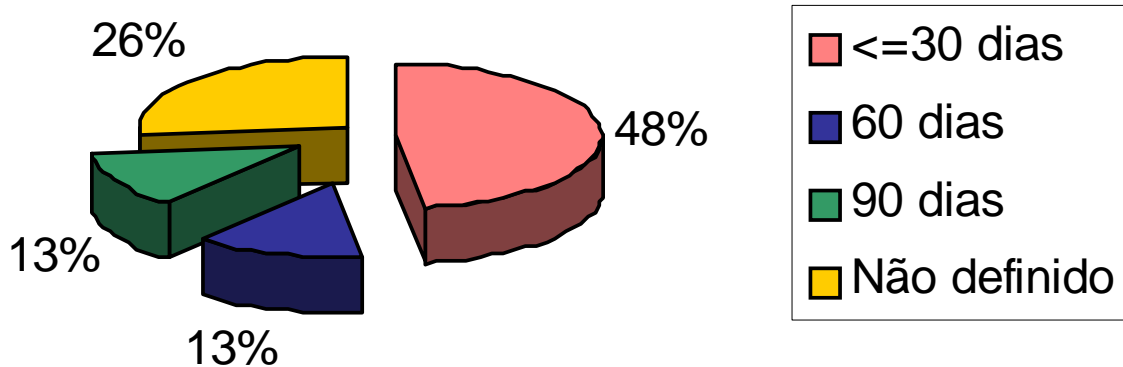
Melhoria da Performance



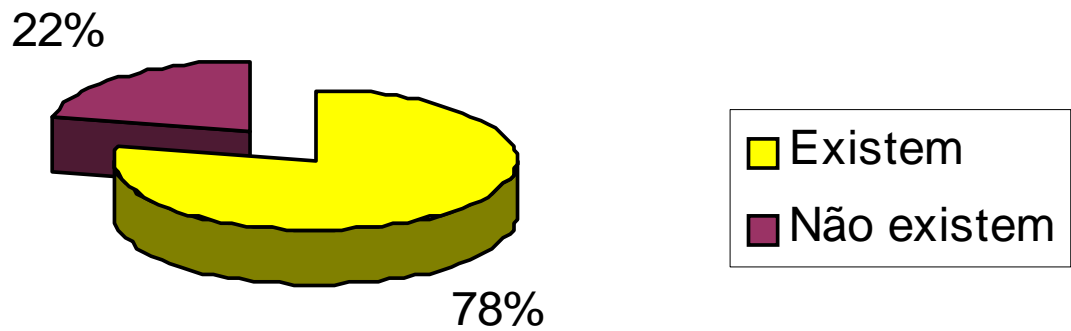
Prazo de duração do Contrato



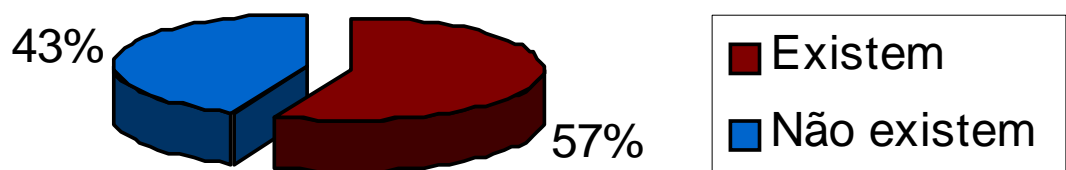
Período que antecede a rescisão



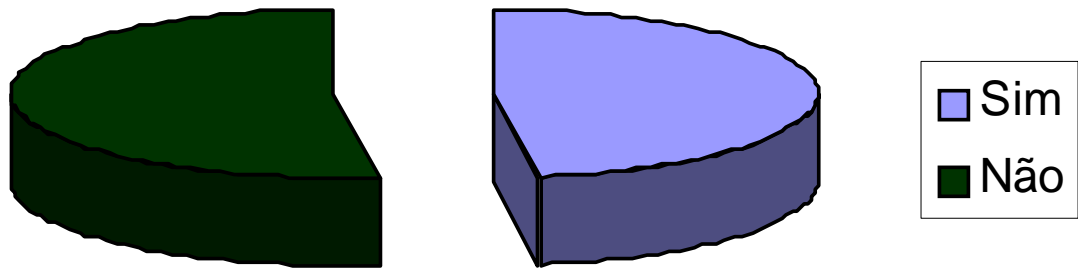
Penalizações por incumprimento



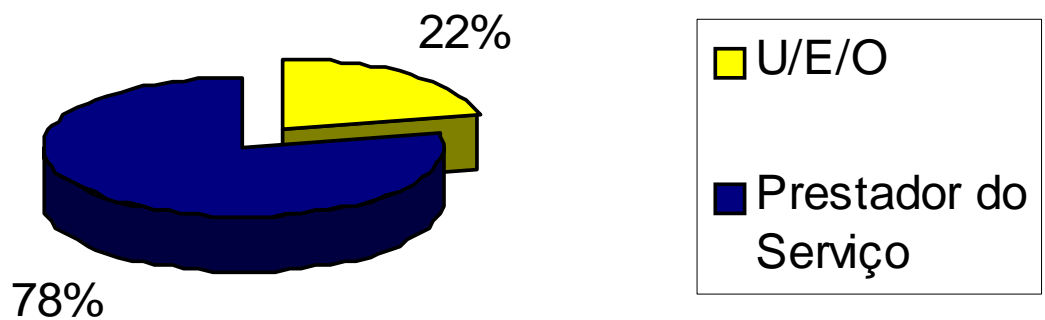
Penalizações por falhas



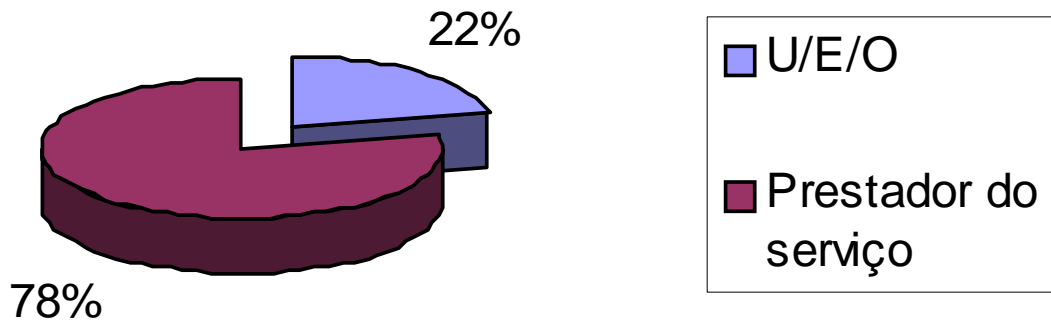
Concessão de exclusividade



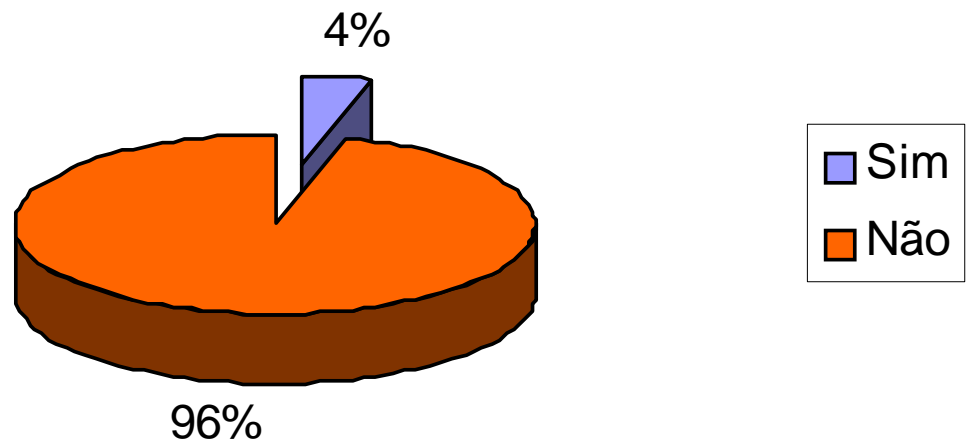
Encargos de Manutenção



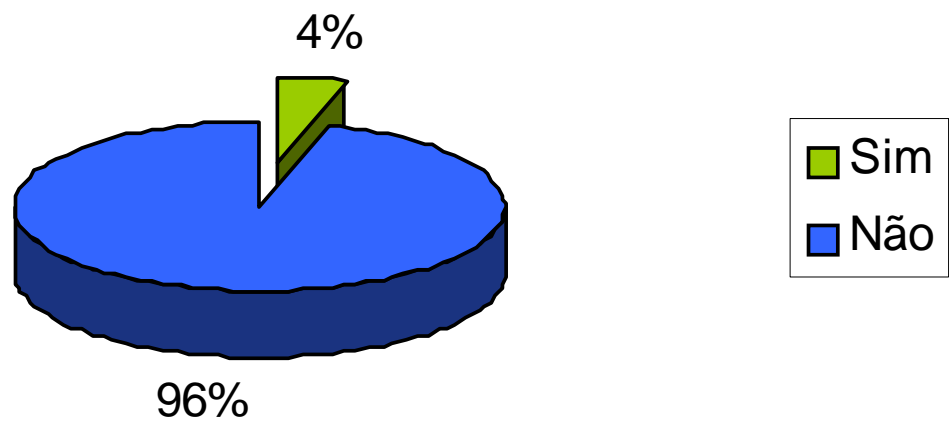
Despesas de investimento



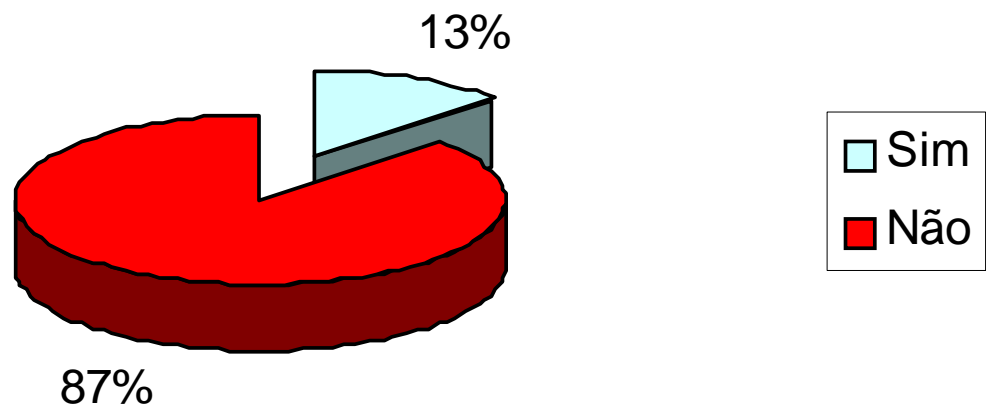
Realização de comparação de custos



Avaliação do impacto da decisão



Consulta à carteira de clientes



ANEXO J

ENQUADRAMENTO LEGAL DAS AQUISIÇÕES AOS EFE'S

Os EFE's foram criados e existem em função do apoio que prestam nas mais diversas actividades logísticas, onde constituem uma parte integrante da estrutura do Exército, cuja sua vocação é fornecer bens e serviços, tendo para tanto de constituir e manter reservas estratégicas dos produtos respectivos.

Se estes princípios forem de alguma forma descaracterizados e se os EFE's forem obrigados a concorrer no mercado com as demais empresas privadas no fornecimento de bens e serviços ao Exército, o resultado seria a sua inviabilidade económica, dado estarem interditos de colocarem no mercado público os seus produtos.

É precisamente este o problema que veio a ser levantado pela nova legislação que enquadra o regime de realização de despesas públicas, mais propriamente o Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho. Neste diploma, que contempla as novas regras emanadas de Directivas Comunitárias, são estabelecidos limites aos valores nas aquisições e respectivos procedimentos a serem adoptados.

Nele, passa a ser obrigatório a legislação nacional estar sujeita à sua congénere comunitária e portanto, deverá haver lugar à realização de concursos internacionais para despesas superiores a Esc: 26.847.346\$00 e 41.303.702\$00, de acordo com as entidades designadas no artº 191º, do referido diploma, e que no fundo mais não visam do que salvaguardar as regras de concorrência juscomunitárias.

Todavia, está salvaguardado o direito aos Estados reconhecerem a entidades de direito público direitos especiais ou exclusivos, desde que esse reconhecimento não afecte as regras de concorrência (sendo necessário reger esse reconhecimento mediante lei ou regulamento).

No caso particular dos EFE's, parece que toda esta problemática de salvaguarda da livre concorrência, não tem substância, pois os mesmos não concorrem no mercado com as demais empresas.

Pode-se até afirmar, com alguma ligeireza, que os EFE's apenas são entrepostos comerciais de aquisição de bens para o Exército, pois o que eles adquirem no mercado é o que este último também adquiriria, logo, o mercado não parece ser afectado com o estabelecimento deste figurino, pois acaba por vender as mesmas quantidades que, em teoria, venderia para o consumidor final que é o Exército.

Nesta óptica parece razoável que aos EFE's seja reconhecido o referido direito especial ou exclusivo, com a extensão do limite do ajuste directo até ao valor máximo de 41.303.702\$00 o que, contudo, conduzirá, de imediato, à obrigação da realização de alguma sub-facturação.

Pondo de parte o razoável, e dado que os EFE's, no âmbito da Defesa Nacional, comercializam produtos que não constam das listas das Directivas Comunitárias (das entidades sujeitas ao Acordo do GATT) e portanto não sujeitos aos limiares comunitários aplicáveis no domínio da Defesa, o melhor seria considerar as U/E/O não sujeitas ao regime agora estabelecido pela legislação em vigor quando se trata de adquirirem bens e serviços aos EFE's.

Isto obrigaria a que a execução destas aquisições fosse reconhecida, por despacho ministerial, como devendo ser acompanhada de especiais medidas de segurança (artº 77) para uma melhor eficiência e prontidão das Forças Armadas.

ANEXO G

Efectivos Orgânicos em Praças pertencentes à Componente Territorial

Unidades	Cozinheiro	Canalizador	Pedreiro	Carpinteiro	Bate-Chapas	Serralheiro	Electricista	Pintor	Soldador	Torneiro	Correio	Lubrificador	Mecânico	Lav e Banhos	Panific	SGSI	TOTAL
Açores																	
Btr AAA	3												1				4
ADTA																	
Cmd	3		1	1	1		1	1			1		1	3		29	42
DestEng	5	3	12	4	1	2	3	2	1	1			3			8	45
PeIReabSvc														12			12
1º BI	25								1				5				31
2º BI	25								1				5				31
CMort	3																3
Madeira																	
Btr AAA	3												1				4
ADTM																	
Cmd																13	13
DestEng	3		9	7	1	1	1	1					3			4	30
PeIReabSvc														12			12
BI	25								1				4				30
CMort	1									1							2
TCE																	
	33	1	1	1	1	1		2					1	28			0
UnApSvc																	
	29			3	2	4		2	2		2	2	17	19	14		
BLI																	
	126	1	5	9	4	2	4	1	4	6	3		82			13	260
BMI																	
	168		9	14				3	9	2	3		5				213
BAI																	
	56			3		2		2	4	1	1		59				128
COFT																	
													3				3
TOTAL																	
	508	5	37	42	10	13	8	14	23	11	10	4	216	43	14	67	860

Efectivos Orgânicos em Praças pertencentes às FOP

Unidades	Cozinheiro	Canalizador	Pedreiro	Carpinteiro	Bate-Chapas	Serralheiro	Electricista	Pintor	Soldador	Torneiro	Correio	Lubrificador	Mecânico	Lav e Banhos	Panific	SGSI	TOTAL
CCS	6												3				9
Cmd Agr Mec	17												3				20
ECC													2				2
BIAT	17												3				20
BI	17												3				20
CTm													1				1
Dest Op													1				1
ERec	5												6				11
GAC 10,5	4												1				5
GAC 15,5	4												2				6
CEng	6		3	3					1				5				18
Pel Eng Constr				6													6
CTpt	4												5				9
CManLig	4			1	2	2				2		2	11				24
CMan (BMI)	4			1	2	2				2		2	15				28
CRS	12			1		1					1		3	19	14		51
CRT	12			1		1					1		4				19
HCM	2												3				5
TOTAL	88	0	3	11	4	4	0	0	1	4	0	4	61	0	0	0	180

Apêndice 1 (ao ANEXO D)

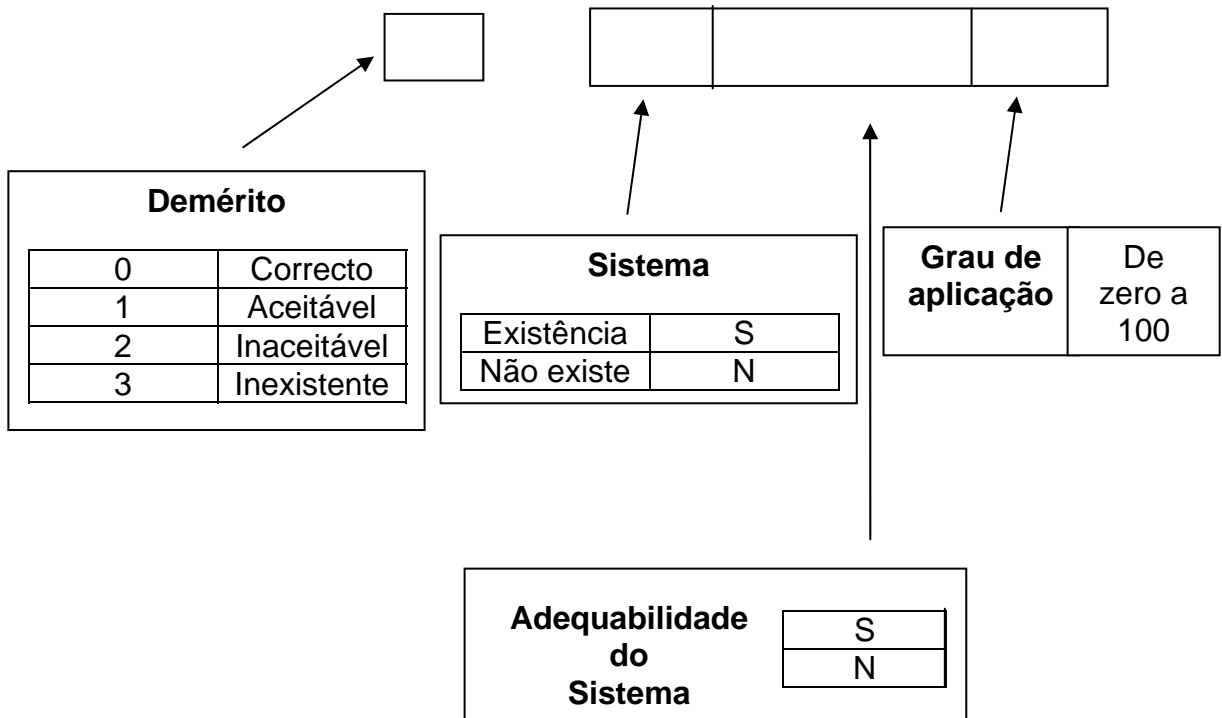
Procedimento de Garantia de Qualidade¹

¹ Fonte: CEQUAL

Apêndice 2 (ao ANEXO D)

Ficha de Avaliação¹

INSTRUÇÕES PARA REGISTO



$$\text{INDICADOR FINAL DE APTIDÃO TOTAL} = \frac{2 (\text{Soma questões}) - \text{Soma deméritos}}{2 (\text{Soma questões})} \times 100$$

APTIDÃO GLOBAL

CLASSE	PONTUAÇÃO
A	> 90
B	75 a 89
C	55 a 74
D	< 55

¹Fonte : Curso de Avaliação e Qualificação de Fornecedores e o Just-in-Time ministrado pela CEQUAL

