

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2021/2022



TII

**INTEGRAÇÃO DE SOLUÇÕES DE PARTILHA DE RECURSOS NAS
FORÇAS DE SEGURANÇA: IMPACTO NA ÁREA ADMINISTRATIVO-
LOGÍSTICA DA GNR**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**Cláudio Alexandre Sousa da Cruz
MAJ GNR ADMIL**



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

INTEGRAÇÃO DE SOLUÇÕES DE PARTILHA DE
RECURSOS NAS FORÇAS DE SEGURANÇA: IMPACTO
NA ÁREA ADMINISTRATIVO-LOGÍSTICA DA GNR

MAJ GNR ADMIL Cláudio Alexandre Sousa da Cruz

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Pedrouços 2022



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

INTEGRAÇÃO DE SOLUÇÕES DE PARTILHA DE
RECURSOS NAS FORÇAS DE SEGURANÇA: IMPACTO
NA ÁREA ADMINISTRATIVO-LOGÍSTICA DA GNR

MAJ GNR ADMIL Cláudio Alexandre Sousa da Cruz

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Orientador: TCOR GNR ADMIL Miguel Ângelo Reis Amorim

Coorientador: TCOR GNR ADMIL Carlos Manuel Rodrigues Coelho

Pedrouços 2022



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Cláudio Alexandre Sousa da Cruz**, declaro por minha honra que o documento intitulado **Integração de soluções de partilha de recursos nas forças de segurança: impacto na área administrativo-logística da GNR** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida, enquanto auditor do **Curso Estado-Maior Conjunto 2021/2022** no Instituto Universitário Militar, e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **4 de maio de 2022**

Cláudio Alexandre Sousa da Cruz



Agradecimentos

A realização do presente trabalho de investigação individual é o corolário do Curso de Estado-Maior Conjunto 2021/2022, para o qual foi fundamental o apoio de diversas pessoas, a quem manifesto publicamente o meu agradecimento.

Ao Tenente-Coronel Miguel Ângelo Reis Amorim, meu orientador, pela partilha do seu conhecimento e pelas orientações que foram sendo dadas durante todo o percurso da investigação.

Ao Tenente-Coronel Carlos Manuel Rodrigues Coelho, meu coorientador, pelo apoio incondicional que deu para a presente investigação.

Ao Senhor Dr. Marcelo Mendonça de Carvalho, Secretário-Geral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, pela célere e prestimosa colaboração na realização da entrevista.

Ao Senhor Dr. César Augusto Gundersen Rodrigues Pestana, Presidente do Conselho Diretivo da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P., pela aceitação da realização da entrevista.

Ao Senhor Dr. João Pedro Santos Barroso Ferreira, Diretor da Direção de Serviços Partilhados de Compras, por ter possibilitado a realização da entrevista ao Presidente da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.

Aos entrevistados da Guarda Nacional Republicana, Exmo. Major-General António Manuel de Oliveira Bogas, Senhor Coronel João Carlos do Nascimento Nunes, Senhora Coronel Carla Cristina Marques Chambel Tomé Domingos, Senhor Coronel José Anacleto Silva Capelo, Senhor Tenente-Coronel Duarte Miguel Nunes Freire, Senhor Major Pedro Miguel Falcão Raposo, pela inteira disponibilidade para a realização das entrevistas e pela qualidade das respostas, que permitiram fortalecer a presente investigação.

Ao Senhor Dr. Diogo Jorge Robalo Júdice da Costa por todo o apoio na revisão do trabalho e que sem ele o percurso seria mais penoso.

A todos os meus camaradas de curso, pelo apoio dado durante este tempo e pela amizade inestimável que é apanágio em todos eles.

Por fim, um agradecimento especial à minha mulher, Fabiana, e aos nossos dois filhos, Juliana e Francisco, que são a nossa luz de esperança para um mundo melhor, por todo o apoio dado durante a realização do curso que permitiu nos momentos mais difíceis seguir em frente.



Índice

1. Introdução	1
2. Enquadramento teórico e concetual	5
2.1 Serviços Partilhados	5
2.2 O Ciclo das Políticas Públicas	13
2.2.1 Inscrição na Agenda	13
2.2.2 Formulação das Políticas Públicas	14
2.2.3 Tomada de Decisão	14
2.2.4 Implementação das Políticas Públicas	14
2.2.5 Avaliação das Políticas Públicas	15
2.3 Método de Harvard ou Análise <i>SWOT</i>	15
2.4 Síntese conclusiva	18
3. As Soluções de Partilha de Recursos: da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública à Guarda Nacional Republicana	19
3.1 Legislação de Serviços Partilhados	19
3.2 Os Serviços Partilhados da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública	22
3.3 A Unidade Ministerial de Compras Públicas do Ministério da Administração Interna	23
3.4 A Guarda Nacional Republicana	24
3.5 Síntese conclusiva	25
4. Apresentação, análise e discussão dos resultados	27
4.1 Apresentação dos resultados	27
4.1.1 Soluções de partilha de recursos já implementadas na Guarda Nacional Republicana	27
4.1.2 Soluções de partilha de recursos em fase de formulação, a serem implementadas até 2023	30
4.2 Síntese conclusiva	34
5. Conclusões	37
Referências bibliográficas	42



Índice de Apêndices

Apêndice A – <i>New Public Management</i>	Apd A-1
Apêndice B – Governança.....	Apd B-1
Apêndice C – Metodologia e método.....	Apd C-1
Apêndice D – Sinopse legislativa desde o XV Governo Constitucional até ao XXI Governo Constitucional.....	Apd D-1
Apêndice E – Sinopse legislativa do XXII e do XXIII Governos Constitucionais....	Apd E-1
Apêndice F – Estrutura da Guarda Nacional Republicana.....	Apd F-1
Apêndice G – Análise de conteúdo das entrevistas de aprofundamento.....	Apd G-1
Apêndice H – Modelo de Análise.....	Apd H-1

Índice de Figuras

Figura 1 – Cadeia de Valor de Porter.....	6
Figura 2 – Cadeia de Valor de Serviços Partilhados.....	6
Figura 3 – Modelos conceptuais de serviços partilhados da administração pública.....	10
Figura 4 – Processos centralizados ao nível dos ministérios.....	11
Figura 5 – Modelo misto (Centralizado e Coordenado).....	11
Figura 6 – Objetivos estratégicos com a implementação do modelo misto.....	12
Figura 7 – Modelo de Gestão Estratégica Simplificado.....	16
Figura 8 – Análise da Envolvente Externa e da Empresa.....	17
Figura 9 – Clientes e serviços da eSPap.....	22
Figura 10 – Tipificação dos serviços da eSPap.....	23
Figura 11 – Determinação das estratégias através da Análise <i>SWOT</i>	35
Figura 12 – Postura estratégica sugerida.....	36
Figura 13 – Síntese das opções estratégicas.....	36
Figura 14 – Estrutura organizacional da Guarda Nacional Republicana.....	Apd F-3
Figura 15 – Organograma do Comando da Administração dos Recursos Internos....	Apd F-3

Índice de Quadros

Quadro 1 – Caracterização do Modelo de Serviços Partilhado e Modelo Centralizado.....	7
Quadro 2 – Desafios dos serviços partilhados.....	8
Quadro 3 – Fontes de prováveis custos e benefícios.....	9
Quadro 4 – Evolução diplomas legais referentes a serviços partilhados.....	21



Quadro 5 – Entrevistas exploratórias realizadas.....	Apd C-1
Quadro 6 – Entrevistas realizadas	Apd C-2
Quadro 7 – Sinopse legislativa XV Governo Constitucional	Apd D-1
Quadro 8 – Sinopse legislativa XVI Governo Constitucional.....	Apd D-1
Quadro 9 – Sinopse legislativa XVII Governo Constitucional	Apd D-1
Quadro 10 – Sinopse legislativa XVIII Governo Constitucional	Apd D-3
Quadro 11 – Sinopse legislativa XIX Governo Constitucional.....	Apd D-3
Quadro 12 – Sinopse legislativa XXI Governo Constitucional.....	Apd D-4
Quadro 13 – Sinopse legislativa XXII Governo Constitucional	Apd E-1
Quadro 14 – Sinopse legislativa XXIII Governo Constitucional	Apd E-1
Quadro 15 – Graus de autoridade nas operações.....	Apd F-2
Quadro 16 – Análise das entrevistas.....	Apd G-1
Quadro 17 – Modelo de Análise.....	Apd H-1

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Resultados da pergunta n.º 1	27
Tabela 2 – Resultados da pergunta n.º 2.....	27
Tabela 3 – Resultados da pergunta n.º 3.....	28
Tabela 4 – Resultados da pergunta n.º 4.....	28
Tabela 5 – Resultados da pergunta n.º 5.....	28
Tabela 6 – Resultados da pergunta n.º 6.....	29
Tabela 7 – Resultados da pergunta n.º 7.....	29
Tabela 8 – Resultados da pergunta n.º 8.....	29
Tabela 9 – Resultados da pergunta n.º 9.....	31
Tabela 10 – Resultados da pergunta n.º 10.....	31
Tabela 11 – Resultados da pergunta n.º 11.....	31
Tabela 12 – Resultados da pergunta n.º 12.....	32
Tabela 13 – Resultados da pergunta n.º 13.....	32
Tabela 14 – Resultados da pergunta n.º 14.....	32
Tabela 15 – Resultados da pergunta n.º 15.....	33
Tabela 16 – Resultados da pergunta n.º 16.....	33



Resumo

A partilha de atividades comuns entre organismos advém da publicação da Lei respeitante à organização da administração direta do Estado, contudo, foi com o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado que surgiu a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública.

Esta investigação tem como objeto de estudo determinar as estratégias para a implementação dos serviços partilhados até 2023 nas Forças e Serviços de Segurança.

Assim, pretendeu-se, através de uma sinopse legislativa e do ciclo de políticas públicas no âmbito do serviço partilhados nas forças de segurança, realizar uma análise SWOT identificando as opções estratégicas que se colocam à GNR.

A metodologia adotada, assentou num raciocínio indutivo, recorrendo a instrumentos de recolha de dados por via de análise documental, de legislação e relatórios, complementados com entrevistas a entidades relevantes no processo.

A investigação identificou um conjunto de opções que corporizam a estratégia a adotar na implementação da partilha de recursos na área administrativo-logística da GNR e que garantem a preservação das características distintivas, caracterizadoras de uma *gendarmerie*, designadamente o comando único e completo, e inerente capacidade de autossustentação, cuja manutenção reveste assinalável importância nos momentos de normalidade e nos momentos de instabilidade associados aos estados de exceção ou emergência.

Palavras-chave:

Análise *SWOT*, Modelo de Prestação Centralizada de Serviços, Partilha de Atividades Comuns, Reformas, Serviços Partilhados



Abstract

The sharing of common activities between organisms comes from the publication of the Law regarding the organization of the direct administration of the State, however, it was with the Restructuring Programme for the State's Central Administration that the Public Administration Shared Services Entity emerged.

This research aims to determine the strategies for the implementation of shared services until 2023 in the Security Forces and Services.

Thus, it was intended, through a legislative synopsis and the cycle of public policies in the context of shared services in the security forces, to conduct a SWOT analysis identifying the strategic options facing the GNR.

The methodology adopted was based on an inductive reasoning, using data collection tools through document analysis, legislation and reports, complemented by interviews with relevant entities in the process.

The research identified a set of options that embody the strategy to be adopted in the implementation of resource sharing in the administrative-logistical area of the GNR and that ensure the preservation of the distinctive features that characterise a gendarmerie, namely the single and complete command, and the inherent capacity of self-sustainability, whose maintenance is of particular importance in times of normality and in times of instability associated with states of exception or emergency.

Keywords:

SWOT Analysis, Centralized Service Delivery Model, Sharing of Common Activities, Reforms, Shared Services



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

- AP Administração Pública
ANCP Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E.

C

- CARI Comando da Administração dos Recursos Internos

D

- DSUMC Direção de Serviços da Unidade Ministerial de Compras

E

- eSPap Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.

F

- FSS Forças e Serviços de Segurança

G

- GeRAP Entidade de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E.

- GeRFiP Gestão de Recursos Financeiros em modo Partilhado

- GeRHuP Gestão de recursos humanos da Administração Pública

- GNR Guarda Nacional Republicana

- GTPARE Grupo de Trabalho do Programa de Apoio às Reformas Estruturais

- GTTIC Grupo de Trabalho para as Tecnologias da Informação e da Comunicação

- GTSP Grupo de Trabalho para os Serviços Partilhados

I

- ITICS, I. P. Instituto das Tecnologias de Informação, Comunicações e Serviços da Administração Interna, I. P.

- IUM Instituto Universitário Militar

L

- LOGNR Lei Orgânica da GNR

- LPIEFSS Lei de programação de infraestruturas e equipamentos das Forças e Serviços de Segurança

M

- MAI Ministério da Administração Interna

N

- NPM *New Public Management*



N/R	Nada a Referir
O	
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
P	
PARE	Programa de Apoio às Reformas Estruturais
PESPAP	Plano Estratégico de Serviços Partilhados da Administração Pública
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
PSP	Polícia de Segurança Pública
Q	
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
R	
RNSI	Rede Nacional de Segurança Interna
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
S	
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
T	
TII	Trabalho de Investigação Individual
U	
UMC	Unidades Ministeriais de Compras



1. Introdução

A presente investigação é referente ao Trabalho de Investigação Individual (TII) sobre a “Integração de soluções de partilha de recursos nas forças de segurança: impacto na área administrativo-logística da GNR”. Pretende-se, assim, e num contexto académico, proporcionar à Guarda Nacional Republicana (GNR), uma reflexão sobre as estratégias a empreender face à implementação de soluções de serviços partilhados nas Forças e Serviços de Segurança (FSS).

A preocupação pela partilha de serviços na Administração Pública (AP), advém do artigo 8.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, o qual refere a necessidade de ser promovida a partilha de atividades comuns entre organismos do mesmo ministério, sem nunca colocar em causa as competências próprias do dirigente máximo.

Posteriormente, com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 124/2005, de 4 de agosto, dá-se início ao Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), o qual tinha, entre outros, por objetivo aumentar a qualidade e a eficácia dos serviços públicos, designadamente através da criação de serviços de partilha de funções e atividades comuns, com a sua concentração nas Secretarias-Gerais dos respetivos ministérios.

No que diz respeito às reformas da AP, tem-se vindo a constatar a existência de todo um racional argumentativo utilizado para demonstrar as necessidades de realização de reformas, designadamente assentes na falta de eficiência e no excesso de funcionários públicos (Carapeto & Fonseca, 2006).

Desta forma, Carvalho (2008a) e Garcia (2018) referem que as reformas da AP no decorrer da III República, tiveram influências do *New Public Management* (NPM) (*vide* Apêndice A), e da Governança (*vide* Apêndice B), através da criação de redes entre o poder político e os diversos *stakeholders*.

Carvalho (2008b) refere que o NPM pretende proceder ao *downsizing*, através do achatamento e da desagregação das organizações, diminuindo, assim, as estruturas da administração central do Estado e, concomitantemente, aumentando a administração indireta do Estado, criando serviços de qualidade, com um foco especial no cliente.

A este propósito, a criação dos serviços partilhados nas reestruturações da AP, através de estruturas de negócio especializadas e autónomas, pretendeu alavancar a eficiência e a eficácia em modo partilhado, garantindo a qualidade de serviços, e, conseqüentemente, permitindo integrar, otimizar e normalizar processos, reduzindo os custos de funcionamento,



conforme referido pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap) (s.d.a).

Nesta senda, Carapeto e Fonseca (2006) referem que a criação de centros especializados dentro da AP, podem prestar serviços internos aos organismos dentro do mesmo ministério.

Por conseguinte, com a reforma orgânica do Ministério da Administração Interna (MAI) e a respetiva aprovação das opções fundamentais das reformas das Forças de Segurança (FS) do MAI, procedeu-se à criação de serviços partilhados comuns às FS nas áreas das relações internacionais, aquisições e nos sistemas de informação e comunicações, de acordo com a RCM n.º 44/2007, de 19 de março.

Consequentemente, com a execução do plano tecnológico do MAI (o qual permitiu desmaterializar atos e simplificar procedimentos das FSS) foi possível proceder à nova Lei Orgânica da GNR (LOGNR), através da publicação da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, e desta forma reduzir o peso da área administrativa na estrutura hierárquica da GNR, conforme aludido no Decreto Regulamentar n.º 19/2008, de 27 de novembro.

Mais recentemente, o programa do XXII Governo Constitucional (2019) para o período 2019-2023, salienta que, para a manutenção de Portugal como um dos países mais seguros do mundo¹, é necessário aprofundar as soluções de partilha de recursos entre as FSS, agregando as estruturas comuns de apoio técnico e de suporte logístico-administrativo, de modo a haver uma maior alocação de elementos policiais afetos à atividade operacional.

Decorrente de uma intervenção no Parlamento, a 15 de janeiro de 2020, o Ministro da Administração Interna referiu que o Orçamento do Estado para aquele ano contempla a constituição de serviços partilhados em áreas comuns das FSS do MAI, como é o caso da contratação pública, da reparação de veículos, da aquisição de combustíveis e do processamento de vencimentos, nunca colocando em causa a integração das duas forças policiais (República Portuguesa XXII Governo, 2020).

Por conseguinte, a RCM n.º 55/2020, de 31 de julho, que aprova a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, determina no seu terceiro eixo, relativo à exploração tecnológica, o objetivo estratégico 9: *Melhorar a interoperabilidade e a integração de serviços*, tendo estabelecido como meta para 2023, proceder à integração de soluções de partilha de recursos em, pelo menos, três áreas das FSS.

¹ Terceiro lugar no Global Peace Index de 2020 e quarto lugar no Global Peace Index de 2021.



Nessa sequência, a atual investigação assume uma relevância acrescida, tendo em conta que todas as alterações consubstanciadas na RCM, conduzirão, indubitavelmente, à tomada de decisão, para a implementação de reformas nas estruturas de apoio das FSS, pelo que, se torna imperioso e pertinente verificar as estratégias a empreender na adoção de soluções de partilha de recursos na Instituição.

Desta forma, Neves (1992, pp 42-47) refere que a tomada de decisão deve ser efetuada *a priori*, com as condições iniciais, e não *a posteriori*, quando os resultados já foram publicados.

Assim, o objeto de investigação do presente estudo é a integração de soluções de partilha de recursos no contexto organizacional da GNR, permitindo, de uma forma proativa acrescentar mais conhecimentos aos dados disponíveis (Creswell, 2016).

No que diz respeito à delimitação do tema, e tendo em vista a pormenorização do objeto de investigação (Santos & Lima, 2019), a presente investigação está delimitada no conteúdo, ao impacto na área administrativo-logística da GNR, em termos de delimitação temporal, o estudo incide sobre a atualidade, desde a publicação da RCM n.º 55/2020, de 2 de julho, permitindo, desta forma, verificar como se caracteriza a formulação de definição de soluções que irá culminar na tomada de decisão do processo. Por fim, em termos de delimitação do domínio do espaço, a investigação focar-se-á em concreto, no contexto da atuação da GNR.

Resulta do anteriormente expresso que o problema de pesquisa que nos conduz ao Objetivo Geral (OG) da presente investigação (Creswell, 2014), se traduz na necessidade de “Estimar as estratégias a apreender face ao impacto da adoção de soluções de partilha de recursos na área administrativo-logística da GNR”.

De forma a cumprir o OG, foram definidos os seguintes Objetivos Específicos (OE):

OE1. Analisar as soluções de partilha de recursos existentes na GNR.

OE2. Analisar o desenvolvimento de soluções de partilha de recursos na GNR no processo de formulação de políticas públicas.

O problema de investigação é fundamental, derivando dela os objetivos e as questões a formular, incluindo a definição do processo de pesquisa, bem como a formulação da Questão Central (QC) e respetivas Questões Derivadas (QD) (Fachada, Ranhola, Marreiros & Santos, 2020).

Nesta aceção, para “expressar o mais exatamente possível o que se procura saber, elucidar, compreender melhor” (Quivy & Campenhoudt, 1998), delimitou-se como questão



central (QC), a qual estabelece a intenção central do estudo (Creswell, 2014), “Quais as estratégias a empreender face ao impacto estimado da adoção de soluções de partilha de recursos na área administrativo-logística da GNR?”.

Com base no OG e respetivos OE, e considerando a questão orientadora da pesquisa, foram listadas as seguintes QD:

QD1. As soluções de partilha de recursos adotadas na GNR prosseguem os desideratos políticos definidos?

QD2. Quais os impactos esperados do desenvolvimento de soluções de partilha de recursos na GNR no processo de formulação de políticas públicas?

Relativamente à organização da presente investigação e de acordo com as orientações do Instituto Universitário Militar (IUM) (2020a), a mesma divide-se em cinco capítulos. Assim, o primeiro capítulo é referente à introdução, o segundo alusivo ao capítulo do enquadramento teórico e concetual, onde são elencados os conceitos âncora e o estado da arte, o terceiro capítulo com as soluções de partilha de recursos, onde é efetuada uma sinopse legislativa dos diplomas responsáveis pela a criação de entidades de partilha de serviços, finalizando com a aplicabilidade à GNR, convergindo para o quarto capítulo a análise, apresentação e discussão dos resultados fundamentais à sustentação das QD e resposta à QC, e, por fim, o quinto capítulo com as conclusões da presente investigação.

O suporte metodológico e a estratégia de investigação adotados na presente investigação encontram-se desenvolvidas no Apêndice C.



2. Enquadramento teórico e concetual

Para um melhor entendimento da presente investigação, e tendo em conta o seu impacto na estrutura organizacional da GNR, importa explanar um conjunto de conceitos, resultantes da revisão da literatura realizada, e que permitem uma melhor compreensão do modelo de análise definido.

Com efeito, a base concetual assentou em dois conceitos estruturantes: os serviços partilhados e o método de Harvard vulgo análise *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (SWOT)*.

2.1 Serviços Partilhados

O conceito de Serviços Partilhados, de acordo com Domingues (2012) teve origem na especialização funcional das operações, por forma a aumentar a produtividade, e, assim, separar as tarefas administrativas secundárias das tarefas *core*, ou seja, das reputadas como principais, onde Frederick Taylor foi pioneiro. Mais tarde, com o NPM foi possível introduzir os serviços partilhados na AP, conjuntamente com os princípios e conceitos da gestão privada, incutindo, assim, a racionalidade económica deste tipo de gestão na tomada de decisão e no enquadramento legal (Cruchinho, 2005).

Matos (2012) refere que, o aumento da qualidade dos serviços prestados por parte da AP, é subjacente à criação dos serviços prestados, tendo em conta o facto de estes procedem à normalização e melhoria dos processos, mas também à melhoria e confiança dos dados, bem como à eliminação da duplicação da segregação de funções, e, por conseguinte, a uma redução dos custos e a um aumento da celeridade e da qualidade da resposta. Por esta razão, Matos (2012) refere que a criação dos serviços partilhados na AP é resultado do *NPM*.

Do mesmo modo, Bergeron (2003) define os serviços partilhados como sendo uma estratégia colaborativa em que determinadas funções da estrutura organizacional existente, são concentradas noutra estrutura autónoma, por forma a promover a eficiência, a reduzir custos e a melhorar a qualidade dos serviços prestados.

De acordo com Domingues (2012), os serviços partilhados são um conceito assente numa estratégia colaborativa, na qual determinados serviços comuns a diversas unidades da mesma organização, são colocados numa só unidade, com o intuito de promover a eficácia e a eficiência.

Para Carapeto (2006), a implementação de serviços partilhados pretende aumentar a eficácia dos serviços e a redução dos custos das atividades de suporte aos organismos, reduzindo a existência de processos da AP que, exclusivamente, servem a própria.

A cadeia de valor de Porter (1985), conforme representado na Figura 1, evidencia a existência de atividades primárias, as quais estão relacionadas diretamente com a transformação e a criação serviços ou bens, e de um conjunto de atividades de suporte às primárias, onde ambas concorrem para a cadeia de valor.

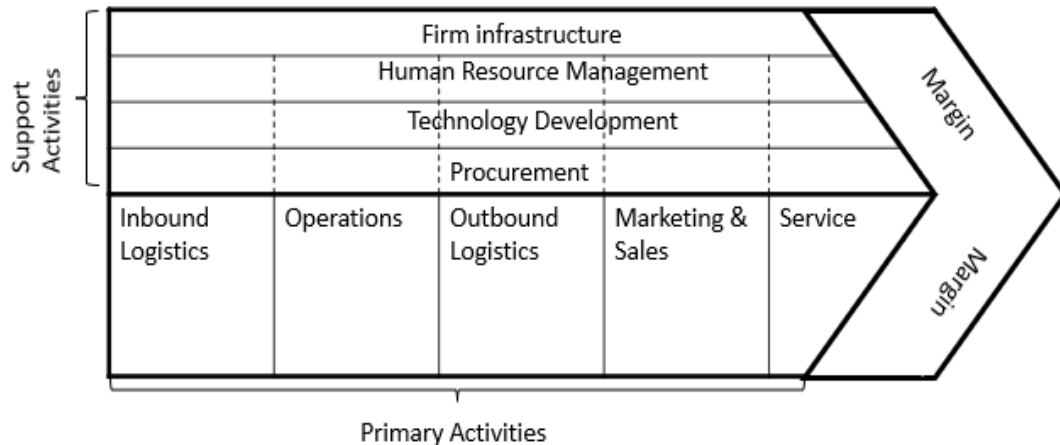


Figura 1 – Cadeia de Valor de Porter

Fonte: Adaptado a partir de Porter (1985).

Consequentemente, é possível chegar a um modelo de serviços partilhados, onde as atividades de suporte são centralizadas numa única entidade e estendidas às múltiplas entidades, conforme Figura 2.

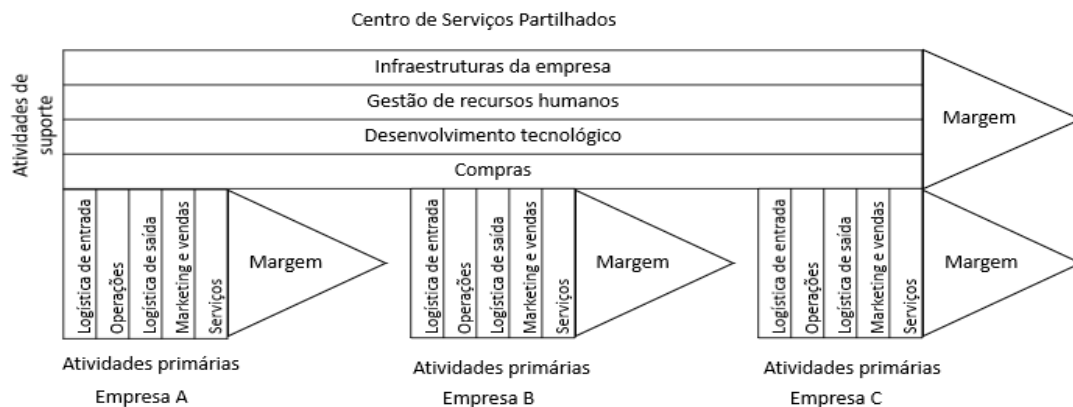


Figura 2 – Cadeia de Valor de Serviços Partilhados

Fonte: Adaptado a partir de Pinto (2009).

Bergeron (2003) reafirma também a necessidade de partilha de recursos na AP, como sendo uma oportunidade para o desenvolvimento dos processos administrativos e tecnológicos, realizada através da padronização de procedimentos da racionalização de organizações e de equipamentos.

Para a eSPap (s.d.a) serviços partilhados correspondem à execução centralizada de diversas funções de suporte e administrativas de várias entidades, executadas por uma entidade autónoma, como se tratasse de um fornecedor de serviços.



De acordo com Cruchinho (2004), existe uma diferença entre o conceito de partilha das atividades comuns e o conceito de prestação centralizada de serviços.

Assim, no que respeita à partilha das atividades comuns, a entidade que presta serviços aos outros organismos e serviços, desenvolve as suas atividades sob o comando e direção dessas mesmas entidades (Cruchinho, 2004).

Já no que respeita ao conceito de prestação centralizada de serviços, procede-se à concentração de todas as competências e valências num único serviço, ou seja, pode-se afirmar que o serviço que assegura a prestação centralizada das atividades, executa-as segundo as suas regras e modo de funcionamento, não tendo interferência em termos de comando e direção das entidades a quem presta o serviço (Cruchinho, 2004).

Desta forma, Schulman, Harmer, Dunleavy e Lusk (1999), também salientam a diferença entre o modelo centralizado e o modelo de serviços partilhados, onde o primeiro consiste na permanência dentro da mesma empresa, com pouca responsabilização relativamente aos custos e níveis de serviço, enquanto no segundo, são uma entidade diferente de quem prestam serviço, pelo que lhes é exigido níveis de serviço bem como de controlo de custos, conforme é possível constatar no Quadro 1.

Quadro 1 – Caracterização do Modelo de Serviços Partilhado e Modelo Centralizado

Característica	Modelo Centro de Serviços Partilhados	Modelo Centralizado
Orientação e responsabilização	Unidades de Negócio	Centralização
Principais objetivos de desempenho	Melhoria contínua de processos Qualidade de serviços Redução duradoura de custos	Controlo central e redução imediata de custos
Utilização de <i>KPI, SLA, Pricing</i>	Generalizado	Raro
Localização provável	Localização neutral, separada da sede e das unidades de negócio	Na sede
Forma	Unidade independente	Outra função corporativa
Gerido por	Um empresário / Gestor	Um Diretor

Fonte: Adaptado a partir de Pinto (2009).

As verbas orçamentais dos serviços realizadas pelo organismo de prestação centralizada de serviços, têm de fazer parte integrante do orçamento desta entidade, tendo em conta que é esta quem define as regras e as prioridades de aquisição de bens e serviços (Cruchinho, 2004).

Contudo, existem também determinadas limitações com a implementação dos serviços partilhados, como seja: a necessidade de criar uma linha de base; o choque inevitável da cultura corporativa; a indisponibilidade de experiência interna; a existência de um tamanho



mínimo para a organização; as implicações legais; o aumento da sobrecarga de comunicação; a divergência entre "nós" versus "eles"; altos custos iniciais; perda de controlo (Bergeron, 2003).

De igual modo, a *Shared Services and Outsourcing Network* (s.d.) salienta alguns problemas com a implementação de serviços partilhados, como por exemplo: a não avaliação dos custos ou dos níveis de serviço, antes de mudar para serviços compartilhados, a não documentação dos processos e fluxos de trabalho de pré-implementação e, ainda, não ter um plano de projeto robusto, e os recursos de funcionários necessários.

Interessa, também, identificar alguns desafios dos serviços partilhados, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Desafios dos serviços partilhados

Capacidade de investimento	Implementação de sistemas de controlo
Consciência relativamente à mudança	Necessidade de estabelecer relacionamentos de confiança
Definição de orientações claras e de uma estrutura de governação para a implementação dos serviços partilhados	Perda de <i>Know-how</i>
	Qualidade dos processos
Eficiência da solução	Renuir consensos sobre a normalização
Evitar duplicação de serviços entre as unidades de negócio e os serviços partilhados	Visão estratégica

Fonte: Adaptado a partir de Domingos (2012).

Neste sentido, de acordo com o referido por Lopes (2007), o serviço que é prestador da partilha de atividades comuns a diversas entidades, tem de se organizar de acordo com as funções dos processos que realiza, sempre, com o objetivo de executá-los de forma mais eficiente, sendo que, para tal, tem de definir, *a priori*, quais as fontes presumíveis de custos e de benefícios, conforme elencado no Quadro 3.



Quadro 3 – Fontes de prováveis custos e benefícios

Resumo: as fontes de prováveis custos e benefícios				
	Custos		Benefícios	
	Quantitativos	Qualitativos	Quantitativos	Qualitativos
Pessoas	<ul style="list-style-type: none">- Deslocalização- Incentivos de retenção- Formação- Pessoal temporário- Redundância- Recrutamento	<ul style="list-style-type: none">- Potencial baixa de moral e performance no curto-prazo- Potencial perda de pessoal-chave da organização	<ul style="list-style-type: none">- Redução de FTEs- Redução de custos de operação- Maior âmbito de controlo	<ul style="list-style-type: none">- Maior atenção e serviço ao cliente- Níveis de competências mais elevados
Processos	<ul style="list-style-type: none">- Standardização de processos- Reengenharia de processos- Implementação de melhores práticas- Estabelecimento de modelos de performance	<ul style="list-style-type: none">- Diminuição, a curto-prazo, dos níveis de eficiência de processamento	<ul style="list-style-type: none">- Aumento de produtividade- Redução do custo de qualidade	<ul style="list-style-type: none">- Maior atenção às parcerias de negócios- Melhores práticas, processamento standard- Informação de gestão consistente e de alta qualidade- Maior capacidade de adaptação rápida às necessidades de mudança
Tecnologia	<ul style="list-style-type: none"><i>Hardware</i><i>Software</i><i>Infra-estrutura</i>	<ul style="list-style-type: none">- Efeito de curva de aprendizagem de novos sistemas	<ul style="list-style-type: none">- <i>Software</i> generalizado a toda a empresa- Escalabilidade- Redução dos custos de <i>reporting</i>- Redução dos custos de licenciamento- Redução dos custos de <i>upgrading</i>- Redução dos custos de suportes	<ul style="list-style-type: none">- Mais rápida difusão e acesso a informação de gestão- Modelos de dados consistentes em toda a organização- Plataforma standardizada em estratégia de <i>eBusiness</i>
Instalações	<ul style="list-style-type: none">- Fechar as antigas- Escolher novas- Desenho das novas- Equipar a instalação	<ul style="list-style-type: none">- Perturbação inicial no ambiente de trabalho	<ul style="list-style-type: none">- Redução custos de manutenção de instalações	<ul style="list-style-type: none">- Melhoria potencial do ambiente de trabalho

Fonte: Adaptado a partir de Deloitte (2004, cit. por Lopes, 2007, 16).

Por conseguinte, no contexto da AP portuguesa interessa referir, que apesar de existir um caminho para a criação dos serviços partilhados, segundo a eSPap (s.d.b), é ainda necessário criar unidades de serviços partilhados de inspiração, puramente empresarial, pelo que, para atingir esse fim, foi elaborado o Plano Estratégico de Serviços Partilhados da Administração Pública (PESPAP).

Para a eSPap (s.d.b) só é possível atingir os ganhos de eficiência alcançados em outros países, se existir:

[...] Uma estratégia coordenada de investimento em ativos que impeça a sua replicação por ministério;

A obrigatoriedade de adesão a Serviços Partilhados pelos organismos;

A migração de pessoas dos organismos clientes para os Serviços Partilhados;

A construção de uma operação com escala;

O foco em métricas de produtividade e qualidade. (eSPap, s.d.b)

Nesta aceção, a eSPap (s.d.b) refere que não é possível criar, num médio prazo, uma “centralização de todos os serviços de todos os ministérios e a migração massiva de recursos para uma única entidade”, pelo que, a solução passa por criar, nos ministérios, unidades de serviços partilhados, com a coordenação da eSPap, e que trabalhará em rede.

Através do PESPAP, a eSPap pretende implementar um modelo de articulação dos serviços partilhados na AP, a trabalhar em rede de forma colaborativa (eSPap, s.d.b).

No PESPAP são identificados os modelos conceptuais de serviços partilhados da AP, segundo a Figura 3, eSPap (s.d.b).

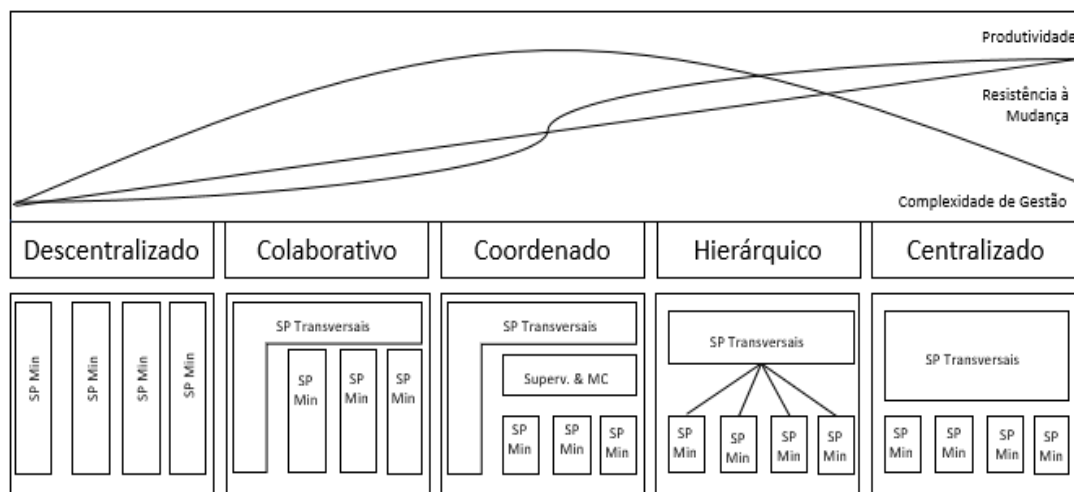


Figura 3 – Modelos conceptuais de serviços partilhados da administração pública

Fonte: Adaptado a partir de eSPap (s.d.).

O modelo descentralizado é caracterizado pela existência de serviços partilhados em cada ministério sem, contudo, se comunicarem entre si. Trata-se de um modelo que pressupõe pouca complexidade, produtividade e resistência à mudança (eSPap, s.d.b).

O modelo colaborativo é o que mais se aproxima do modelo descentralizado, porquanto aparenta ser o que tem quase as mesmas características, contudo, o que difere é o facto de existirem serviços partilhados transversais aos vários ministérios (eSPap, s.d.b).

O modelo coordenado, é caracterizado por ter serviços partilhados transversais e outros serviços partilhados só ao nível ministerial. Segundo a eSPap (s.d.b), este modelo responde às necessidades da AP portuguesa, contudo, o mesmo é de grande complexidade de implementação, na medida em que estamos a falar de um modelo de Governança.

O modelo hierárquico é caracterizado por possuir serviços partilhados em cada ministério que comunicam com outros serviços partilhados transversais.

O modelo centralizado, é caracterizado por concentrar tudo num só serviço partilhado, demonstrando ser o modelo com mais produtividade, contudo, é o modelo com maior resistência à mudança e maior complexidade de gestão (eSPap, s.d.b).

Destarte, a eSPap (s.d.b) no PESPAP propõe um modelo misto, através da combinação do modelo coordenado e do modelo centralizado, conforme Figura 4, que tem como objetivos estratégicos, o aumento da eficácia, a redução de despesa pública e o reforço da excelência operacional.

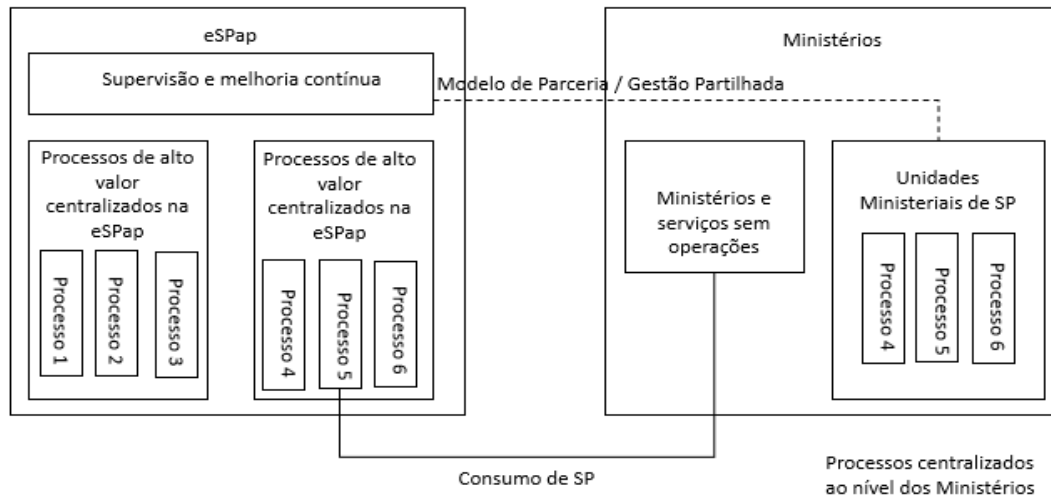


Figura 4 – Processos centralizados ao nível dos ministérios

Fonte: Adaptado a partir de eSPap (s.d.b).

O modelo misto, possui a vertente centralizada, executado pela eSPap (s.d.b), onde são realizados os processos de alto valor de centralização transversais à AP, e, ainda, a vertente coordenada, através da qual se realizam os processos centralizados na unidade ministerial de serviços partilhados em cada ministério, conforme a Figura 5.

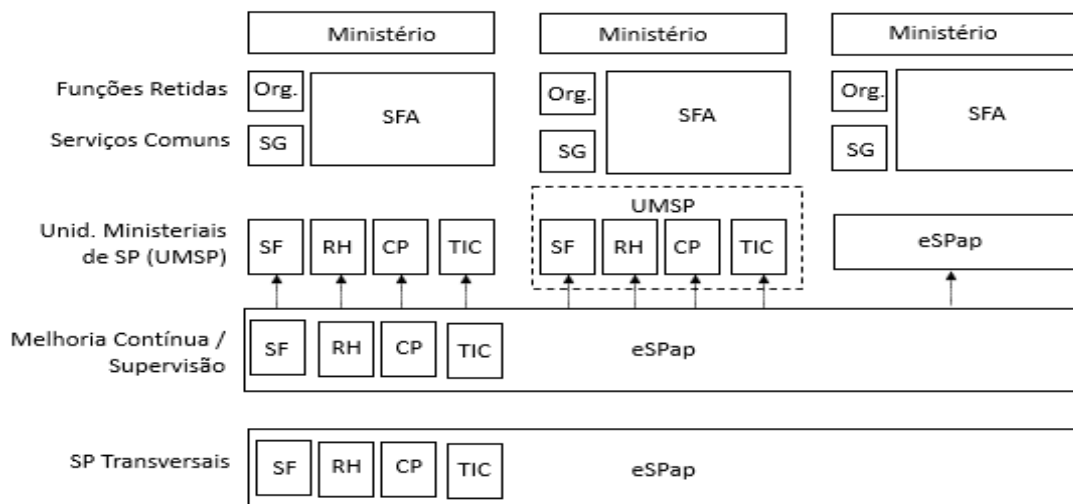


Figura 5 – Modelo misto (Centralizado e Coordenado)

Fonte: Adaptado a partir de eSPap (s.d.b).

Cumprido, pois, ter presente, quais os objetivos estratégicos que foram estabelecidos, no PESPAP, conforme referido pela eSPap (s.d.b), de acordo com a Figura 6.

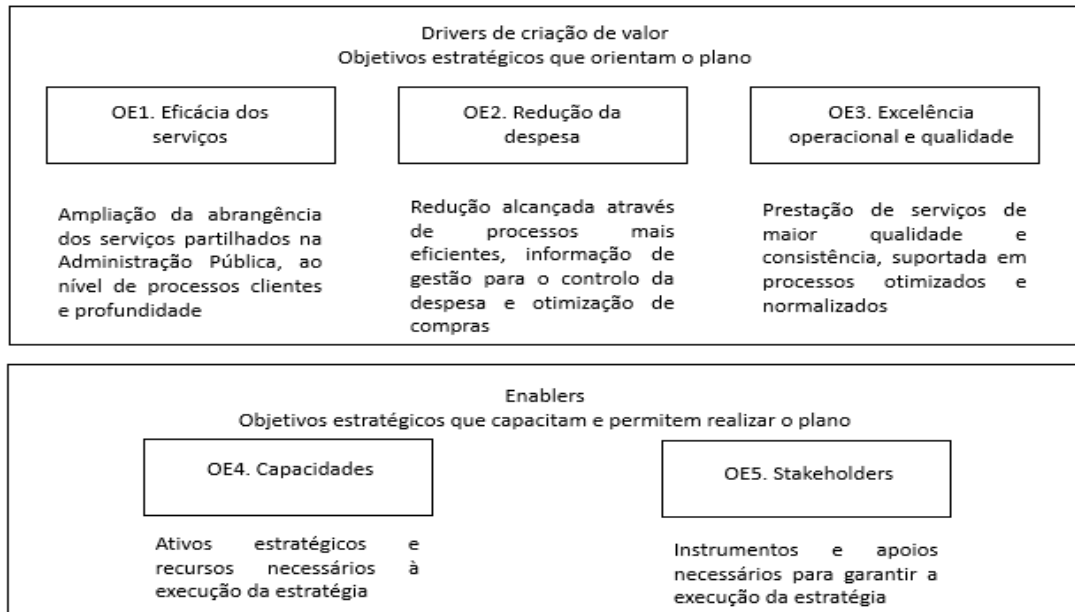


Figura 6 – Objetivos estratégicos com a implementação do modelo misto

Fonte: Adaptado a partir de eSPap (s.d.b).

Afigura-se, por isso, primordial que para o sucesso do PESPAP, seja definida a forma de implementação e de operacionalização do modelo misto de serviços partilhados, nomeadamente através de um modelo de Governança que defina, desde início, as responsabilidades de cada interveniente no modelo (eSPap, s.d.b).

Num outro contexto, cumpre ter presente, a diferença entre serviços partilhados e *outsourcing*, sendo que, neste último, não existe uma partilha de responsabilidades, estando relacionado com a subcontratação de uma etapa ou atividade, ou seja, uma dada entidade procura outra entidade especializada numa atividade específica, eliminando desta forma uma etapa intermédia (Pereira, 2008).

Neste contexto, existe ainda a necessidade de diferenciar entre aquilo que são os serviços partilhados, daquilo que são as Parcerias Público-Privadas, pelo que, para esta última, pode-se salientar que são formatos de coadjuvação entre a AP e o sector privado (Firmino, 2014). Salienta-se ainda o facto de estas poderem ser realizadas de duas formas, tipo contratual, como sendo arranjos de principal-agente, formalizada de forma clara, separando as responsabilidade e direitos dos que contratualizam (Firmino, 2014). Por outro lado, podem ser realizadas de acordo com o tipo colaborativo, uma forma mais interativa e informal, através da partilha, com o intuito de atingirem os objetivos confluentes dos intervenientes (Firmino, 2014).



2.2 O Ciclo das Políticas Públicas

Para melhor compreender como são tomadas as decisões por parte dos líderes políticos em tudo o que esteja relacionado com reformas da AP e, conseqüentemente, com a implementação de serviços partilhados, o presente subcapítulo visa compreender como são realizadas as escolhas das alternativas dos governos “de fazer algo ou não tendo em vista a produção de resultados” conforme referido por Bilhim (2016, p. 4). Para Vallès e Puig (2019) as decisões são o resultado da atividade política.

De igual modo, é importante perceber como decorre o ciclo das políticas públicas, em consequência do aumento do número de protagonistas, isto é, grupos de interesse, que, por sua vez, interagem com o decisor político, obrigando-o a trabalhar em rede (Maltez, 1998) (Dye, 1995).

Segundo Araújo e Rodrigues (2017), a criação das etapas do ciclo político (*policy cycle*) foi desenvolvido por Lasswell, em 1948, com sete etapas, contudo, face à complexidade das políticas públicas existem diferentes modelos, todos com diferentes etapas.

O processo de políticas públicas mais conhecido é o que foi definido por Charles O. Jones, com um diagrama em cinco etapas, conforme referido por Muller (2010).

No contexto do ciclo das políticas públicas e nas suas diversas etapas (Vallès & Puig, 2019) pretende-se compreender a inscrição na agenda, a formulação, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação.

2.2.1 Inscrição na Agenda

É com a inscrição na agenda, que se entende quais os problemas que interessam ou não ao poder político, através da sua inscrição na agenda (Kingdon, 2014).

Para Birkland (2007), o espaço na agenda é limitado, originando lutas para que o problema possa despertar o interesse do político. Para tal, é necessário que este tenha impacto no domínio político, de acordo com Bilhim (2016).

Os problemas que não despertarem esse interesse, nunca são postos como questões públicas e, por conseguinte, nunca entram para a agenda política (Dye, 1995).

Gerston (2015), refere que é importante conhecer os responsáveis pela elaboração da agenda, para compreender o tipo e a natureza dos seus interesses, sempre com o intuito de efetuar as pressões necessárias por forma a colocar o problema na agenda política.



2.2.2 Formulação das Políticas Públicas

De acordo com Dye (1995) e Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014), a formulação de políticas pública constitui-se, essencialmente, na criação de alternativas para as ações governamentais, com o intuito de encontrar soluções para os problemas integrados na agenda.

Nesta fase de formulação das políticas públicas, é importante estudar as distintas alternativas à resolução do problema, como também, proceder à avaliação dos eventuais efeitos (Caeiro, 2015).

Para Dye (1995), a iniciativa e o desenvolvimento da formulação das políticas públicas, ergue-se, maioritariamente, por parte dos grupos de interesse.

Assim, e de acordo com Bilhim (2016), a pressão realizada pelos grupos de interesse, pode, eventualmente, fazer com que o poder político ceda aos *lobbies*, com prejuízo para o seu programa eleitoral.

2.2.3 Tomada de Decisão

Para Bilhim (2016), no paradigma tradicional jurídico português, a tomada de decisão na AP portuguesa, não é mais que a publicação do diploma legal.

Na tomada de decisão, e ainda de acordo com Bilhim (2016), é importante perceber quem irá ou não beneficiar com a decisão, e ainda quem se preocupa com a viabilidade da medida, e, por fim, a quem compete implementar a decisão.

De todo o modo, pode existir partilha de responsabilidade pela decisão, caso a tomada de decisão seja realizada entre o poder político e os gestores de topo dos organismos (Wu, Ramesh, Howlett, & Fritzen, 2014).

2.2.4 Implementação das Políticas Públicas

A implementação da política pública, por se tratar do momento da sua efetivação, é, pois, o momento mais crucial no ciclo de políticas públicas (Bilhim, 2016).

A inquietação com a implementação das políticas públicas surgiu da carência de restringir a diferença existente entre aquilo que é pretendido e o que é executado, bem como, também pelo facto de, por vezes, existirem divergências entre o decisor político e quem procede à implementação da política pública, conforme evidenciado por Caeiro (2015).

De facto, a implementação das políticas públicas pode ser realizada de acordo com o modelo *top-down* ou através do modelo *bottom-up*, pelo que, muitas vezes é visto como uma forma de governança em rede, tendo em conta que é fundamental efetuar a coordenação dos diversos atores, alinhando-os com os objetivos da política pública (Wu et al., 2014).



Aliás, para Vallès e Puig (2019) o processo não pode ser visto, somente, como tendo um único sentido, *top-down*, no qual, uns decidem, independentemente da sua decisão ser a melhor ou pior, a certa ou a errada, pelo que, a mesma, deve também ser no sentido de *bottom-up*.

2.2.5 Avaliação das Políticas Públicas

No âmbito do sucesso ou insucesso de uma dada política pública, cumpre-nos ter presente que, tal como referido anteriormente, é importante mencionar que existe todo um conjunto de auditorias e fiscalizações, pese embora não existam avaliações de políticas públicas, comprovando, desta forma, que não se pensa de uma forma verdadeiramente integrada, desde o desenho da política até à sua respetiva avaliação final, não se avaliando os erros ou boas-praticas, pelo que segundo Bilhim (2016) não existe uma aprendizagem continua das políticas públicas.

Para Wu et al. (2014), a avaliação de uma política pública é o resultado da atividade encetada pelos mais diversos atores, quer sejam eles governamentais ou não, que, por sua vez, e com base numa análise aos recursos utilizados e aos objetivos atingidos, podem aferir do real desempenho de uma dada política pública, e, conseqüentemente, verificar se os objetivos alcançados foram ao encontro dos objetivos previstos.

Cumpre, pois, sublinhar, conforme salientado por Vallès e Puig (2019), que as políticas públicas não têm uma data para o seu fim, para além de, na maioria das vezes, não serem alvo de avaliação, tendo em conta não apenas as resistências efetuadas pelos governos, mas também as dificuldades técnicas para efetuar a respetiva avaliação, situação que compele de forma recorrente à utilização de *benchmarking*, mediante a comparação dos resultados das diversas entidades, para que de forma simples se consiga determinar o desempenho de uma política pública.

2.3 Método de Harvard ou Análise SWOT

A revolução industrial, entre muitas das suas repercussões multidimensionais, designadamente as sociais, políticas, económicas, permitiu entre outros efeitos, o desenvolvimento das próprias empresas, as quais evoluíram para uma realidade empresarial que se catapultou para estruturas de grandes dimensões, implicando, conseqüentemente, a necessidade de se desenvolverem planos de atuação para as suas atividades, constatando-se, assim, os primeiros passos para a gestão estratégica que atualmente se conhece (Dias, 2016).

De acordo Dias, Costa, & Varela (2013) para analisar a situação externa e interna de uma dada organização, e com o intuito de identificar os diversos fatores que têm impacto na mesma, é necessário recorrer-se à gestão estratégica.

O Modelo de gestão estratégica está dividido em quatro fases, a saber: análise e diagnóstico, formulação estratégica, implementação estratégica e avaliação e controlo, conforme é possível constatar pela Figura 7.

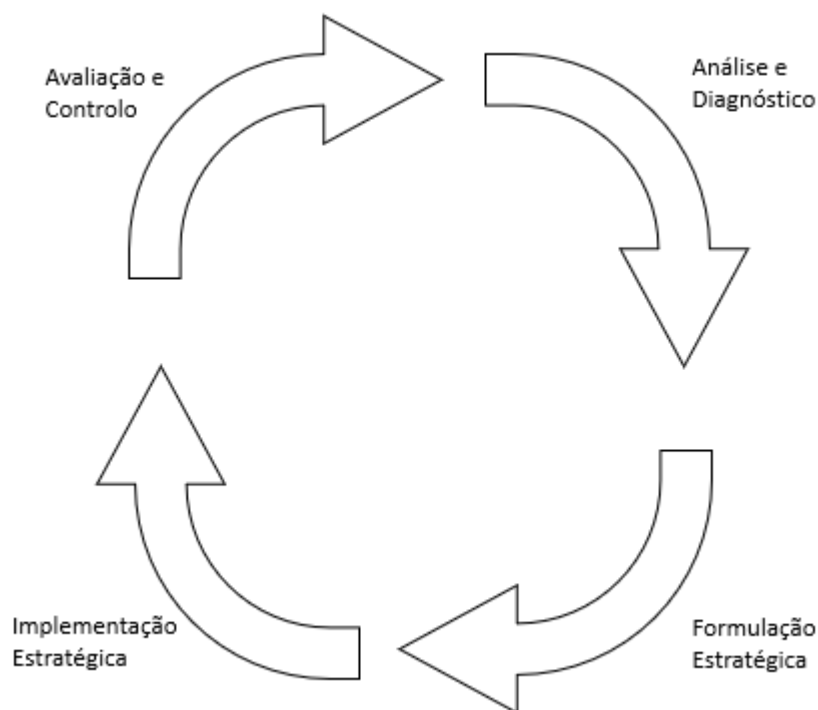


Figura 7 – Modelo de Gestão Estratégica Simplificado

Fonte: Adaptado a partir de Dias (2016).

A fase da análise e diagnóstico, que “poderá ditar o sucesso ou o insucesso de toda a estratégia”, está subdividida em duas áreas, a análise e diagnóstico do meio envolvente, isto é, os fatores exógenos ou externos e, por outro lado, a análise e diagnóstico da empresa, por outras palavras, a dos fatores endógenos ou internos (Dias, 2016), conforme Figura 8.

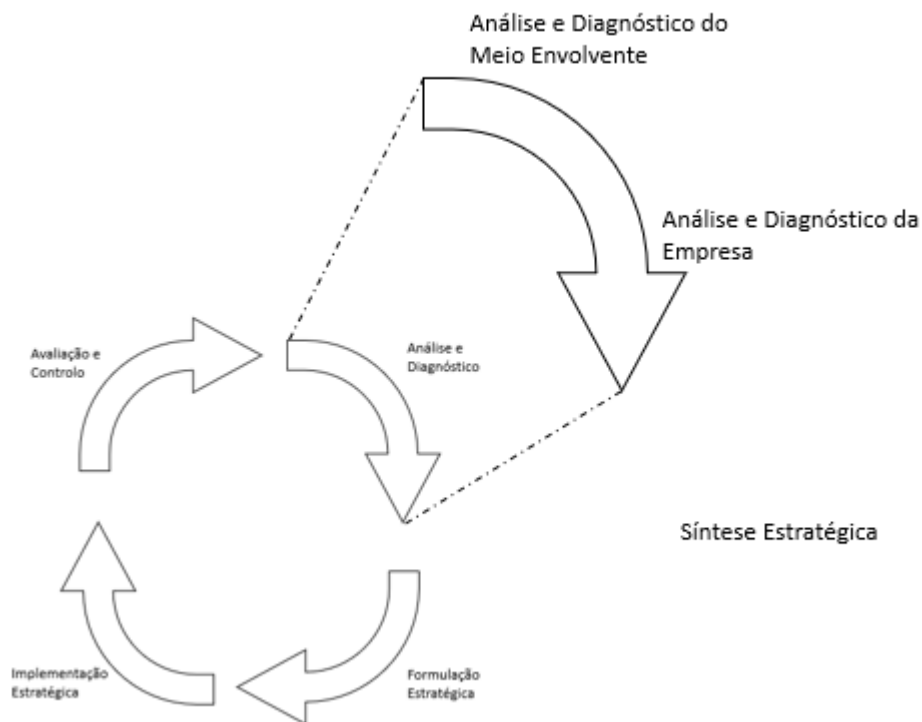


Figura 8 – Análise da Envoltente Externa e da Empresa

Fonte: Adaptado a partir de Dias (2016).

Para melhor compreender o processo de reflexão, diagnóstico e o meio envolvente numa determinada organização, é fundamental realizar uma análise e diagnóstico ao planeamento estratégico, através da análise *SWOT* (Dias, Costa, & Varela, 2013).

Assim sendo, a análise *SWOT* é elaborada segundo as Oportunidades (*Opportunities*) e as Ameaças (*Threats*), da envolvente externa e os Pontos Fortes (*Strengths*) e os Pontos Fracos (*Weaknesses*) de uma instituição, onde posteriormente, são elaboradas as opções estratégicas. Pretende-se que da combinação das oportunidades com os pontos fortes se evite, sempre que possível, as ameaças externas e que, assim, supere os pontos fracos (Stacey, 1993). Na sequência, surgem as competências distintivas e os fatores críticos de sucesso que permitem verificar os aspetos de competitividade da estratégia, tornando-a mais dinâmica (Dias, 2016), com o objetivo de efetuar um diagnóstico prospetivo que possibilite visualizar nitidamente o horizonte (Ribeiro, 2021).

De salientar que os elementos que vão constituir a análise *SWOT*, são, pois, uma síntese dos dados extraídos na envolvente externa e na envolvente interna, pelo que é necessário ter a preocupação de não se focar em determinados aspetos que podem colocar em causa toda a formulação da estratégia (Dias, 2016).

Através dos pontos fortes da análise interna, é possível verificar as competências distintivas, isto é, perceber quais as características distintas de uma dada entidade em relação



a outras. Por outro lado, na análise externa, efetuada através das oportunidades e das ameaças, constata-se os fatores críticos de sucesso, pelo que, só quando uma competência distintiva é plenamente coincidente com os fatores críticos de sucesso, é que poderemos considerar estarmos com uma verdadeira vantagem competitiva em relação às outras entidades (Dias, 2016).

Segundo Ribeiro (2021), o mais importante é agir perante os fatores internos, com o objetivo de diminuir os Pontos Fracos e, conseqüentemente, aproveitar os Pontos Fortes.

2.4 Síntese conclusiva

Neste capítulo foi possível constatar o conceito de Serviços Partilhados, focando as áreas suscetíveis de partilha entre instituições, não descurando os desafios, limitações e os problemas da implementação de um serviço desta natureza, bem como os custos e benefícios expectáveis.

A caracterização desenvolvida ao modelo de Serviços Partilhados *versus* modelo centralizado, com enfoque no PESPAP da eSPap, permitiu identificar os possíveis cenários de serviços partilhados da AP na prossecução do alcance da eficiência dos serviços. A proposta da eSPap corresponde ao modelo misto, assente num modelo de Governança, com a combinação do modelo coordenado e do modelo centralizado por forma a aumentar a eficácia, aumentar a excelência operacional e alcançar a redução de despesa pública.

Apresentado o desenho que emerge da proposta da eSPap, que decorre do processo de formulação de políticas públicas, a adoção do método de Harvard ou análise *SWOT* permitirá garantir uma análise e diagnóstico ao planeamento estratégico de forma objetiva, com o intuito de melhor compreender o processo de reflexão, diagnóstico e o meio envolvente da organização face à expectativa de implementação da solução de serviços partilhados gizada.



3. As Soluções de Partilha de Recursos: da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública à Guarda Nacional Republicana

O presente capítulo tem como foco elencar os diplomas legais que caracterizam a opção criação de serviços partilhados, procedendo-se à caracterização da entidade responsável pelos serviços partilhados em Portugal, estendendo a análise à GNR, enquanto potencial recetor considerando a sua especificidade e características diferenciadoras no que concerne ao comando e controlo, e estrutura administrativo-logística.

3.1 Legislação de Serviços Partilhados

Na análise efetuada à legislação referente aos serviços partilhados com impacto na GNR (conforme evidenciada no Apêndice D – Sinopse legislativa) constata-se que nos últimos 20 anos, isto é, entre o XV e o XXI Governo Constitucional², é possível ter uma perceção da evolução operada ao nível legal que consolida o intento político de implementação dessa realidade.

Com a aprovação do diploma legal que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado (Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro), decorrente da RCM n.º 95/2003, de 30 de julho, o XV Governo Constitucional definiu as linhas de orientação da reforma da AP para “sanear as finanças públicas” e, assim, possibilitar um Estado mais moderno e mais eficaz, introduzindo no normativo legal português o léxico da partilha de atividades comuns.

Os diplomas anteriormente referidos, foram o embrião para o XVII Governo Constitucional, com maioria absoluta, proceder à realização do PRACE aprovado pela RCM n.º 124/2005, de 4 de agosto (Garcia, 2018).

O PRACE firmava como desidrato proceder à criação de serviços de partilha de funções e de atividades comuns, diminuindo as estruturas, visando assim atingir economias de escala e reduzir custos.

Na sequência deste programa foram criadas através do Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de fevereiro, a Entidade de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E. (GeRAP) e com base no Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. (ANCP).

Segundo Garcia (2018), foi neste período, entre o XVII e o XVIII Governo Constitucional que se situa a génese dos serviços partilhados em Portugal.

² Na presente investigação não é analisado XX Governo Constitucional, que decorreu entre 30 de outubro de 2015 e 26 de novembro de 2015, por não ter sido publicada legislação relevante durante os 27 dias que mediou entre o dia 30 de outubro de 2015 e o dia 26 de novembro de 2015.



No governo seguinte (XIX Governo Constitucional), constatou-se o desenvolvimento dos serviços partilhados (Garcia, 2018), através do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) segundo a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2013).

Sob a vigência do XIX Governo Constitucional, o Ministério das Finanças visou garantir a execução do PREMAC, alicerçado na redução do peso do Estado, simplificação de estruturas organizacionais, tendo como desígnios aumentar a eficiência e a eficácia do funcionamento da AP através da aposta nas tecnologias da informação e do desenvolvimento dos serviços partilhados na administração central do Estado (Ministério das Finanças, 2012), com especial destaque para a criação da eSPap, através da publicação do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

Entre 2016 e 2019 com o XXI Governo Constitucional, foi sendo introduzido na agenda política, através das Grandes Opções do Plano, aprovadas pela Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março, posteriormente, com a Lei n.º 70/2018, de 31 de dezembro, a intenção de proceder à reorganização das estruturas de suporte das FSS, principalmente com a adoção de partilha de serviços nas áreas de gestão, financeira, recursos humanos, e patrimonial, assente na premissa de eliminação de redundâncias.

Mais recentemente, conforme apresentado no Apêndice E (Sinopse legislativa do XXII e do XXIII Governos Constitucionais), é possível verificar os diplomas legais referentes às soluções de partilha de recursos em fase de formulação, com impacto na estrutura administrativo-logística da GNR, bem como a criação das diversas equipas evidenciadas no presente capítulo, com o objetivo de procederem ao levantamento de requisitos para os serviços partilhados nas FSS.

No Programa do XXII Governo Constitucional é possível destacar a intenção política de aumentar as soluções de partilha de serviços nas FSS, conjugado com a Lei n.º 3/2020, de 31 de março, que colocava na agenda política o objetivo de proporcionar aos cidadãos mais segurança mediante a implementação de serviços partilhados nas FSS.

Tal desiderato fora materializado, posteriormente, nas Leis do Orçamento do Estado, na Lei n.º 2/2020, de 31 de março, no seu artigo 39.º, e na Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, no artigo 40.º, preconizando a implementação de um projeto-piloto de serviços partilhados na FSS do MAI.

Em 2020, sob o contexto do projeto-piloto foram criados três grupos de trabalho o Grupo de Trabalho para as Tecnologias Informação e Comunicação (GTTIC), Grupo de



Trabalho do Programa de Apoio às Reformas Estruturais (GTPARE), e, por fim, o grupo de trabalho para os serviços partilhados (GTSP), que tem por objetivo a elaboração do plano de implementação de soluções de partilha de serviços e de recursos, de acordo com os Despachos n.º 5118/2020, de 30 de abril, o n.º 5865/2020, de 28 de maio, e o n.º 6141/2020, de 8 de junho, respetivamente.

De salientar que segundo a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (2022) o Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE), aprovado pelo Regulamento (UE) 2017/825, de 17 maio de 2017, para o período 2017-2020, tem como desiderato “[...] apoiar os Estados-Membros a implementar reformas estruturais que permitam promover o investimento, o crescimento e a criação de emprego, reforçando a competitividade e o crescimento sustentável, em particular no âmbito do processo de governação económica [...]”.

Em 30 de março de 2022, com a tomada de posse do novo Governo, foi publicado o programa do XXIII Governo Constitucional (2022), o qual em linha de continuidade com o anterior executivo, reafirma os objetivos iniciais focados na eliminação de redundâncias, integração de estruturas de apoio técnico, procedendo à criação da partilha de soluções comuns às FSS, com o intuito de alocar mais recursos à atividade operacional com a finalidade última de proporcionar aos cidadãos mais segurança.

Em síntese, se atribuirmos um valor por cada menção aos diplomas legislativos que de alguma forma fazem alusão à criação ou alteração de serviços partilhados com impacto nas FSS, podemos constatar os resultados constantes no Quadro 4.

Quadro 4 – Evolução diplomas legais referentes a serviços partilhados

Sinopse	Governo Constitucional								Total
	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XXI	XXII	XXIII	
Programa do Governo		1	1	1	1	1	1	1	7
Grandes Opções do Plano	1	1	5	1	4	4	1		17
Orçamento do Estado		1	1				2		4
Legislação Relativa a Serviços Partilhados	6	1	9	5	13	12	6		52
Total	7	4	16	7	18	17	10	1	80

Constata-se dessa forma que o PRACE e o PREMAC impulsionaram os serviços partilhados no seio da AP, contudo o XXI, o XXII e o recém-empossado XXIII Governo Constitucional, apesar de não terem nenhum programa de reformas ativo apresentam diversos diplomas alusivos a estudos de serviços partilhados.

3.2 Os Serviços Partilhados da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública

A criação da eSPap decorreu da publicação do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, que procedeu à extinção e fusão da GeRAP, da ANCP e do Instituto de Informática do Ministério das Finanças, vendo os seus estatutos aprovados pela Portaria n.º 275/2012, de 10 de setembro, entretanto revogada pela Portaria n.º 256/2018, de 10 de setembro.

A missão de assegurar e desenvolver as prestações de serviços partilhados na AP por parte da eSPap decorre do artigo 3.º do Decreto-Lei supracitado, com um conjunto de atribuições para área dos recursos humanos, da gestão orçamental, compras públicas, o parque de veículos do Estado, bem como para a área das tecnologias de informação e comunicação e a área da gestão de projetos (eSPap, 2016).

A fusão destas três entidades na eSPap, teve como intuito procurar uma maior eficiência dos recursos existentes, bem como uma maior eficácia ao processo, reduzindo custos de funcionamento e um maior aproveitamento das capacidades de uso comum, assente na redução de esforço administrativo, na automatização e integração de processos, na partilha de informação e na melhoria das ferramentas para o processo da tomada de decisão (eSPap, 2019).

A eSPap realiza serviços partilhados para toda a AP, com um papel mais determinante para o Ministério das Finanças (eSPap, 2019), conforme é possível verificar na Figura 9.

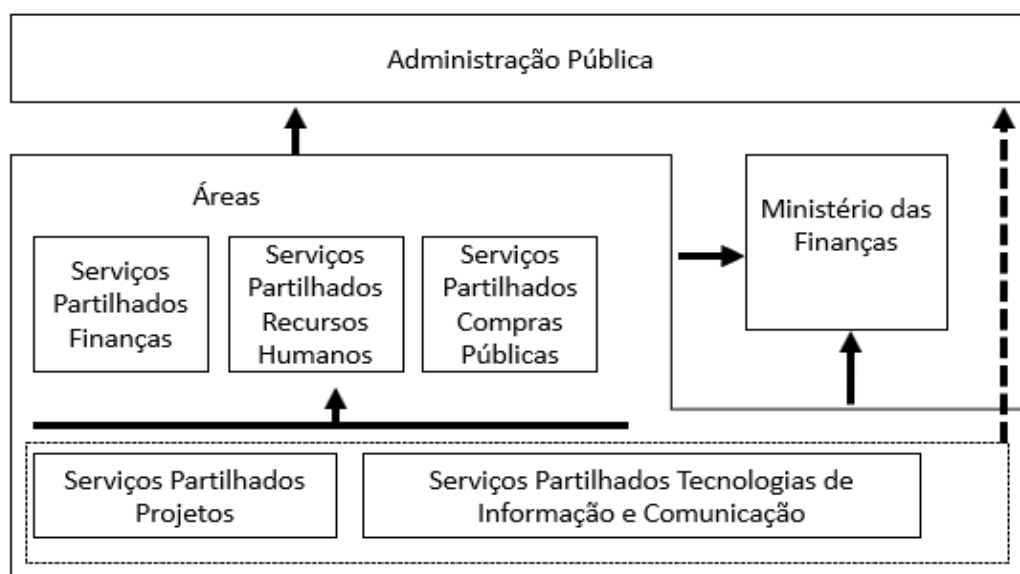


Figura 9 – Clientes e serviços da eSPap
Fonte: Adaptado a partir de eSPap (2019).

De acordo com a Figura 10 é possível visualizar uma tipificação dos vários serviços realizados dentro de cada serviço partilhado.

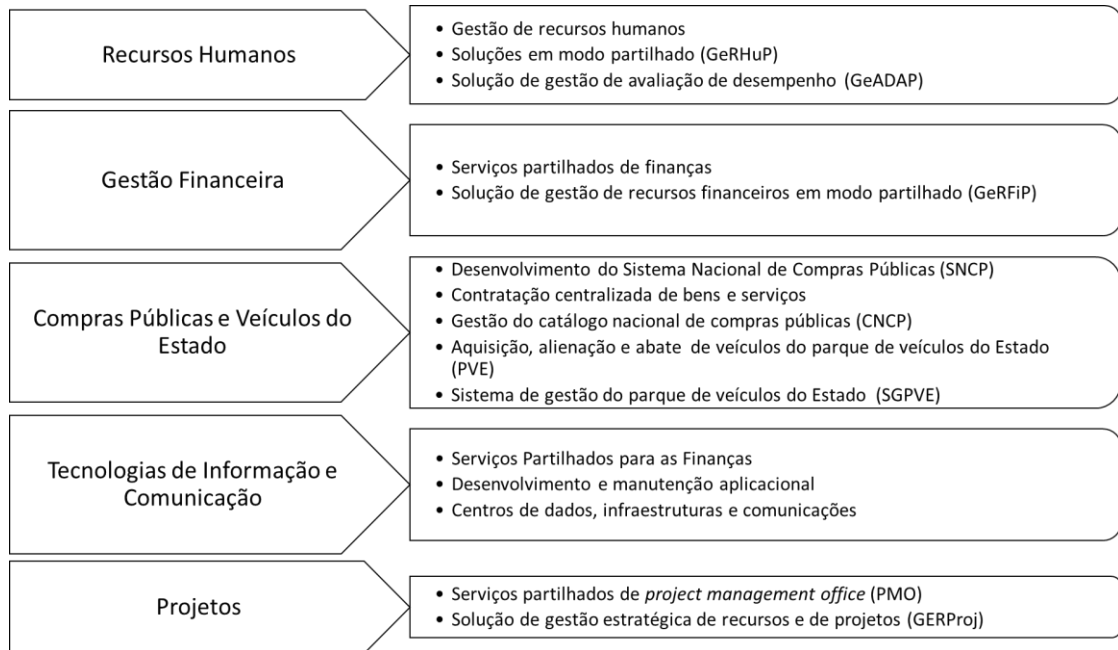


Figura 10 – Tipificação dos serviços da eSPap

Fonte: Adaptado a partir de eSPap (2019).

3.3 A Unidade Ministerial de Compras Públicas do Ministério da Administração Interna

No decurso do programa de reformas implementadas pelo PRACE, para além da criação da ANCP, foram ainda criadas as Unidades Ministeriais de Compras (UMC) e as diversas entidades compradoras nos vários ministérios. Tal articulação resulta do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, o qual define o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) através de um modelo híbrido, funcionando em rede e integrando a ANCP e as UMC, bem como as diversas entidades compradoras.

O artigo 9.º do citado diploma, define as competências da UMC, designadamente, a centralização e agregação das compras ao nível ministerial.

O Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho, delimita as competências entre a ANCP e as UMC, para além de proceder a mais atribuições, entre as quais, a centralização de procedimentos aquisitivos através de acordos quadro, decorrentes de Despachos conjuntos dos membros da tutela e das finanças.

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, conjugado com o Decreto Regulamentar n.º 29/2012, de 13 de março, ambos decorrentes do PREMAC, aprovaram a orgânica do MAI e a orgânica da Secretaria-Geral do MAI, respetivamente, e criaram a Direção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos no MAI³, que teve a sua

³ Entretanto extinta com a publicação do Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de julho.



orgânica aprovada com o Decreto-Lei n.º 160/2012, de 26 de julho, para proceder à aquisição de bens e serviços de âmbito transversal para as FSS.

Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 161-A/2013, de 2 de dezembro aos diplomas anteriormente referidos, a Secretaria-Geral do MAI passou a exercer as funções de UMC do MAI.

Posteriormente, a Portaria n.º 145/2014, de 16 de julho, criou a Direção de Serviços da Unidade Ministerial de Compras (DSUMC) da Secretaria-Geral do MAI, com competência para proceder à realização de todos os procedimentos aquisitivos acima dos 150.000€ nas FSS, situação que mais tarde, em 2018, viria a ser revogada com a conjugação do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, Declaração de Retificação n.º 22/2018, de 10 de julho, retornado tais competências aos respetivos serviços.

Face à dimensão das atribuições então a cargo da DSUMC e atenta a sua incapacidade de garantir a plena implementação da Lei n.º 10/2017, de 3 de março, que aprovou a Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança (LPIEFSS), em 2018, através do Despacho 887/2018, de 23 de janeiro, foi criada na dependência do Secretário-Geral do MAI, a Divisão de Programação de Infraestruturas e Equipamentos, a qual tem a atribuição de executar as aquisições ao abrigo daquela Lei de programação.

Contudo, a execução da LPIEFSS tem registado níveis inferiores aos inicialmente previstos e aprovados, na ordem dos 50%, designadamente em algumas medidas cruciais para atividade operacional, o que contrasta com os propósitos para o qual foram criados.

3.4 A Guarda Nacional Republicana

A reestruturação da GNR (*vide* Apêndice F), tal como mencionado no preâmbulo da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, teve forte influência da reforma da orgânica operada no MAI, a implementação de serviços partilhados, sobretudo no âmbito das relações internacionais, das aquisições e sistemas de informação e comunicação, bem como os que respeitam à execução de planos tecnológicos transversais a todo o ministério, que, por sua vez, permitiram a criação de condições para a redução parcial do peso da área administrativa na estrutura da GNR.

Assim, no quadro dos serviços partilhados, a Guarda, decorrente da reestruturação, aderiu em 2012 à solução de Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado (GeRFiP), abrangendo, assim, a área da logística, orçamental, financeira e patrimonial (GNR, 2021).



No que diz respeito aos recursos materiais, a GNR tem procurado, enquanto entidade vinculada ao SNCP, conjuntamente com a DSUMC do MAI e com a eSPap, consolidar a lógica de serviços partilhados (GNR, 2021), conforme decorre do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

Em relação aos veículos, a GNR tem trabalhado em coordenação com a eSPap, entidade responsável pelo parque veículos do Estado, não só na aquisição dos mesmos, mas também para o processo de legalização dos veículos que são apreendidos a favor do Estado (GNR, 2021).

A avaliação da performance dos serviços partilhados tem sido feita casuisticamente e não integrada. Ao nível do MAI, decorrente do Despacho n.º 7794/2018, de 14 de agosto, a Inspeção-Geral da Administração Interna promoveu recentemente uma auditoria aos processos de suporte de recursos humanos, financeiros e logísticos e correspondentes ferramentas tecnológicas, com vista à avaliação dos impactos do modelo de serviços partilhados (GNR, 2021).

No âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho, que aprova a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, os grupos de trabalho para os serviços partilhados, GTTIC, GTPARE e GTSP, anteriormente referidos, têm realizado alternativas à formulação das políticas públicas, em especial à criação do Instituto das Tecnologias de Informação, Comunicações e Serviços da Administração Interna, I. P. (ITICS, I. P.)⁴.

O projeto de diploma⁵ define a natureza jurídica e competências genéricas, porém é necessário definir e regulamentar a respetiva orgânica e atribuições, impactos e consequências no âmbito da gestão de recursos materiais, designadamente ao nível das entidades que atualmente detêm competências nesse âmbito.

Com o projeto⁶ de criação do ITICS, I. P., é necessidade proceder à reestruturação da SGMAI, implicando, conseqüentemente, a revisão das suas atribuições e organização face às expectáveis competências da nova entidade a criar.

3.5 Síntese conclusiva

De acordo com a análise dos últimos 20 anos foi possível constatar que a solução de serviços partilhados, se encontra vincada na agenda política, tendo a sua génese na Lei n.º

⁴ Os documentos da GNR e do MAI estão classificados como Reservados.

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*



4/2004, decorrente da influência do NPM e da Governança em serviços partilhados que se vivia pela Europa.

O PRACE e, posteriormente, o PREMAC, assentaram os seus objetivos na otimização de recursos, e, numa maior eficiência e eficácia da AP, promovendo diversas alterações ao paradigma de serviços partilhados da AP, designadamente a extinção de diversos organismos, a criação da eSPap, bem como, a reestruturação do próprio MAI.

Recentemente, assistiu-se à criação de diversos grupos de trabalho para a implementação de soluções de serviços partilhados, verificando-se uma preocupação do poder político na formulação de diversas alternativas para posterior tomada de decisão, envolvendo nessa fase as entidades na implementação da política pública relativa à partilha de serviços.

Constata-se que até ao XVII Governo Constitucional, decorre o período embrião dos serviços partilhados, o XVIII Governo Constitucional assinalou a sua génese, correspondendo ao XIX Governo Constitucional a fase do seu desenvolvimento (Garcia, 2018).

Em relação à eSPap, desde a sua criação em 2012, que decorreu da fusão da GeRAP, da ANCP e do Instituto de Informática, o processo de partilha de serviços foi evoluindo, não só através do desenvolvimento dos tipos de serviços partilhados, como também da criação de novas soluções de serviços partilhados.

Esta evolução também se constata na própria orgânica da Secretaria-Geral do MAI, contudo, com um maior impacto nas FSS, tendo em conta que os diplomas referentes às competências para executar procedimentos têm sido sucessivamente alterados.

Tais soluções de partilha têm reflexo e influência na forma de funcionamento institucional, garantindo por outro lado, soluções consideradas eficientes e adequadas, mas que não deverão colocar em causa os princípios base da atuação policial, alicerçados no comando completo a cada nível hierárquico, pelo que, os grupos de trabalho têm efetuado algumas propostas no sentido da manutenção desse *status quo*.



4. Apresentação, análise e discussão dos resultados

Neste capítulo, tendo por base a análise bibliográfica e das entrevistas realizadas, procede-se à realização das respostas às QD e à QC.

4.1 Apresentação dos resultados

Nos pontos seguintes serão analisadas as respostas obtidas às entrevistas, de acordo com o Apêndice G.

4.1.1 Soluções de partilha de recursos já implementadas na Guarda Nacional Republicana

Na primeira parte do guião de entrevistas, constituída por oito perguntas referentes às soluções de partilha de recursos já implementadas, com o intuito de responder à QD1, obtiveram-se os seguintes resultados.

Tabela 1 – Resultados da pergunta n.º 1

Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados			
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média	
A.01.01.01.S01	Disponibilização da Rede Nacional de Segurança Interna	1		1	1	1	1	1	6	86%	
A.01.01.01.S02	Compra agregada na Unidade Ministerial de Compras	1		1			1	1	5	71%	
A.01.01.01.S03	Aquisições no Sistema Nacional de Compras Públicas e no Parque de Veículos do Estado e contabilização no sistema partilhado financeiro		1	1	1		1	1	5	71%	
A.01.01.01.S04	Registo no Sistema de Informação Geográfica do Ministério da Administração Interna			1		1	1	1	4	57%	57%
A.01.01.01.S05	Registo no repositório único do Sistema Integrado de Informações Operacionais Policiais					1			1	14%	
A.01.01.01.S06	Execução dos procedimentos da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança			1			1	1	3	43%	

Sobre as soluções de partilha de serviços que se encontram atualmente implementadas, os entrevistados referiram a disponibilização da Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI) (A.01.01.01.S01 - 86%), compra agregada na UMC (A.01.01.01.S02 - 71%) e aquisições no SNCP (A.01.01.01.S03 - 71%), respetivamente. Destacando-se também o registo no Sistema de Informação Geográfica do MAI (SIGMAI) (A.01.01.01.S04 - 57%) e a execução da LPIEFSS (A.01.01.01.S06 - 43%).

Tabela 2 – Resultados da pergunta n.º 2

Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados			
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média	
A.01.01.02.S01	Resultante do enquadramento legal (imposição legal)	1	1	1	1	1	1	1	7	100%	
A.01.01.02.S02	Proveniente do mecanismo de troca de informação entre as Forças e Serviços de Segurança	1	1	1		1	1	1	6	86%	76%
A.01.01.02.S03	Por via de trabalhos preparatórios (implementação do GeRFiP)			1			1	1	3	43%	

Relativamente à participação da GNR nas soluções implementadas, as entidades entrevistadas salientaram que aquelas resultam da imposição do enquadramento legal



(A.01.01.02.S01 - 100%), bem como do mecanismo de troca de informação entre as FSS (A.01.01.02.S02 - 86%).

Tabela 3 – Resultados da pergunta n.º 3

Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados								
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média						
A.02.02.03.S01	Não foram efetuadas avaliações sistemáticas							1	1	1	1	1	1	6	86%	
A.02.02.03.S02	São efetuadas avaliações de poupanças							1			1	14%				
A.02.02.03.S03	Realização do inquérito de satisfação							1	1	1	1	4	57%			
A.02.02.03.S04	Revogação da Portaria 145/2014, de 16 de julho, por falta de capacidade da UMC							1	1	1	3	43%	48%			
A.02.02.03.S05	Realização de procedimentos aquisitivos pela GNR, por falta de capacidade da UMC							1	1	1	3	43%				
A.02.02.03.S06	Frac execução da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança							1	1	1	3	43%				

Quando questionados sobre se as soluções já implementadas tiveram alguma avaliação do seu impacto, identificou-se que não foram realizadas avaliações sistemáticas (A.02.02.03.S01 - 86%), somente um inquérito de satisfação à implementação do GerFiP em 2013 (A.02.02.03.S03 - 57%).

Tabela 4 – Resultados da pergunta n.º 4

Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados							
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média					
A.03.03.04.S01	Não tiveram impacto na estrutura de comando e controlo							1	1	1	1	1	5	71%	
A.03.03.04.S02	Redução de efetivos por força da implementação da Portaria n.º 145/2014, de 16 de julho.							1	1	1	3	43%	52%		
A.03.03.04.S03	Com a revogação da Portaria n.º 145/2014, de 16 de julho, não houve reforço de efetivos, existindo um défice de 40%							1	1	1	3	43%			

Quanto ao impacto na estrutura de comando e controlo, os entrevistados referiram ser inócuo ou inexistente (A.03.03.04.S01 - 71%). Contudo, constatou-se a redução de efetivos na área administrativo-logística, situação que se mantém em resultado da Portaria n.º 145/2014, de 16 de julho, apesar da revogação do diploma legal ter ocorrido volvidos 4 anos (A.03.03.04.S02 - 43%) e (A.03.03.04.S03 - 43%).

Tabela 5 – Resultados da pergunta n.º 5

Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados							
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média					
A.04.04.05.S01	Integração e normalização de processos financeiros e logísticos							1	1	1	1	1	5	71%	
A.04.04.05.S02	Simplificação do processo de contratação							1	1	1	1	1	5	71%	
A.04.04.05.S03	Elevados níveis de segurança na rede							1			1	14%	60%		
A.04.04.05.S04	Partilha de conhecimento e boas práticas entre entidades							1	1	1	1	1		5	71%
A.04.04.05.S05	Aumento de eficácia e eficiência							1	1	1	1	4	57%		
A.04.04.05.S06	Redução de custos							1	1	1	1	1	5	71%	

No que diz respeito aos pontos fortes destaca-se, ambos com 71%, a integração e normalização de processos financeiros e logísticos (A.04.04.05.S01), a simplificação do



processo de contratação (A.04.04.05.S02), a partilha de conhecimento e boas práticas entre entidades (A.04.04.05.S04) e a redução de custos (A.04.04.05.S06).

Tabela 6 – Resultados da pergunta n.º 6

Segmento Identificado		Entidade Entrevistada						Resultados			
		EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média
A.04.05.06.S01	Resistência de algumas entidades	1							1	14%	
A.04.05.06.S02	Inadequação a grandes Instituições			1	1		1	1	4	57%	
A.04.05.06.S03	A falta de Formação específica			1	1		1	1	4	57%	
A.04.05.06.S04	Interoperabilidade limitada entre softwares			1	1		1	1	4	57%	
A.04.05.06.S05	Inadaptação do GeRFiP ao cumprimento da Norma de Contabilidade Pública n.º 27 do Sistema de Normalização Contabilística para administrações públicas			1	1		1	1	4	57%	43%
A.04.05.06.S06	Procedimentos pré-contratuais não concluídos por entidades agregadoras			1	1		1	1	4	57%	
A.04.05.06.S07	Situações alheias que possam existir					1			1	14%	
A.04.05.06.S08	A Falta de recursos, cada vez mais vinculada nas organizações			1				1	2	29%	

De entre os pontos fracos elencados destaca-se a inadequação a grandes instituições (A.04.05.06.S02 - 57%), a falta de formação específica (A.04.05.06.S03 - 71%), a interoperabilidade limitada (A.04.05.06.S04 - 57%) e o facto do GeRFiP não cumprir a norma respeitante à contabilidade de gestão (A.04.05.06.S05 - 57%).

Tabela 7 – Resultados da pergunta n.º 7

Segmento Identificado		Entidade Entrevistada						Resultados			
		EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média
A.04.06.07.S01	Harmonização de procedimentos e requisitos	1	1	1	1		1	1	6	86%	
A.04.06.07.S02	Desenvolvimento de soluções comuns	1		1	1		1	1	5	71%	
A.04.06.07.S03	Aumento da qualidade		1	1		1	1	1	5	71%	
A.04.06.07.S04	Eficiência dos serviços públicos		1	1		1	1	1	5	71%	
A.04.06.07.S05	Capacitação dos recursos humanos		1	1			1	1	4	57%	63%
A.04.06.07.S06	Interoperabilidade dos sistemas de suporte aos serviços partilhados			1			1	1	3	43%	
A.04.06.07.S07	Investimento no desenvolvimento de soluções específicas das entidades utilizadoras			1			1	1	3	43%	

Das respostas ministradas à pergunta referente às oportunidades identificadas, releva-se a harmonização de procedimentos e requisitos (A.04.06.07.S01 - 86%), o desenvolvimento de soluções comuns (A.04.06.07.S03), o aumento da qualidade (A.04.06.07.S04) e a eficiência dos serviços públicos (A.04.06.07.S05), ambos com 71%.

Tabela 8 – Resultados da pergunta n.º 8

Segmento Identificado		Entidade Entrevistada						Resultados			
		EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média
A.04.07.08.S01	Escassez de recursos humanos qualificados	1		1			1	1	4	57%	
A.04.07.08.S02	As soluções não atendem à especificidade das Instituições			1	1		1	1	4	57%	43%
A.04.07.08.S03	Limita a instituição em situações de crise				1				1	14%	
A.04.07.08.S04	O recurso a múltiplas plataformas obriga à duplicação de tarefas e recursos			1			1	1	3	43%	

Relativamente à pergunta alusiva às ameaças existentes, constata-se a escassez de recursos humanos qualificados (A.04.07.08.S01 - 57%), a existência de soluções que não



atenderem à especificidade das instituições (A.04.07.08.S02 - 57%) e a necessidade de recurso a diversas plataformas (A.04.07.08.S05 - 43%), situação que obriga à replicação de tarefas.

Em face do apresentado anteriormente, em resposta à QD1 conclui-se que a temática dos serviços partilhados nas FSS encontra-se na agenda política desde o XV Governo Constitucional e que através do PRACE e do PREMAC foram implementadas diversas soluções de serviços partilhados, pelo que, é possível referir que as soluções de partilha de recursos adotadas na GNR prosseguem os desideratos políticos definidos.

Estando em causa uma FS de natureza *gendarmérie*, é relevante salientar que as soluções de partilha de recursos implementadas até ao momento, não tiveram qualquer interferência na estrutura de comando e controlo, porém, conduziram a uma redução de efetivos na área administrativo-financeira, principalmente através da Portaria n.º 145/2014, de 16 de julho, que retirou às FS a competência para proceder à realização de todos os procedimentos aquisitivos acima dos 150.000€.

Apesar de existirem diversas soluções de partilha de recursos implementadas, como é o caso da RNSI e das compras agregadas através da DSUMC, até ao momento não foram realizadas avaliações *ex-post* da política pública, com exceção dos relatórios da LPIEFSS, que demonstram que a sua execução não passou do 50%.

Através das entrevistas foi possível identificar, como pontos fortes, a integração e normalização de processos financeiros e logísticos, a simplificação do processo de contratação, a partilha de conhecimento e de boas práticas entre entidades e ainda a redução de custos associados. Como pontos fracos, a inadequação a grandes instituições, a falta de formação específica, a interoperabilidade limitada, para além do facto do GeRFiP não cumprir a norma respeitante à contabilidade de gestão.

Em relação às oportunidades é de realçar a harmonização de procedimentos e requisitos, bem como o desenvolvimento de soluções comuns, contudo, no que diz respeito às ameaças, constata-se a escassez de recursos humanos qualificados e o facto das soluções de partilha de recursos não atenderem às especificadas das instituições.

4.1.2 Soluções de partilha de recursos em fase de formulação, a serem implementadas até 2023

Na segunda parte do guião de entrevistas, também constituída por oito perguntas relativas às soluções de partilha de recursos em fase de formulação, para responder à QD2, obtiveram-se os seguintes resultados.



Tabela 9 – Resultados da pergunta n.º 9

Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados		
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média
B.01.01.09.S01	Elaboração de estudos prévios		1			1		2	29%	
B.01.01.09.S02	Criação de grupos de trabalho para a elaboração de propostas		1	1	1	1	1	6	86%	
B.01.01.09.S03	Processamento de remunerações (área a desenvolver)		1	1	1		1	5	71%	64%
B.01.01.09.S04	Gestão financeira (área a desenvolver)		1	1			1	4	57%	
B.01.01.09.S05	Gestão logística (área a desenvolver)		1	1	1		1	5	71%	
B.01.01.09.S06	Gestão da frota automóvel (área a desenvolver)		1	1	1		1	5	71%	

Quando questionados sobre a formulação de alternativas para a tomada de decisão das soluções de partilha de recursos a serem implementadas nas FSS, foi referida a constituição de grupos de trabalho (B.01.01.09.S02 - 86%), para além das áreas que eventualmente poderiam ser as primeiras a ser alvo de intervenção, como é o caso do processamento de remunerações (B.01.01.09.S03 - 71%), a gestão da frota automóvel (B.01.01.09.S06 - 71%) e a gestão logística (B.01.01.09.S052 - 71%).

Tabela 10 – Resultados da pergunta n.º 10

Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados		
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média
B.02.02.10.S01	Desenvolver o modelo para a partilha das atividades comuns		1	1	1	1	1	6	86%	
B.02.02.10.S02	Criar uma entidade de serviços partilhados no MAI depois de criar soluções comuns		1					1	14%	48%
B.02.02.10.S03	Realização de um estudo prévio abrangente para o caso de se pretender avançar para a entidade de serviços partilhados			1			1	3	43%	

Em relação à questão sobre o modelo de serviços partilhados a ser implementado, foi referenciado a criação do modelo para a partilha das atividades comuns (B.02.02.10.S01 - 86%) e, caso a tomada de decisão venha a considerar a criação da entidade de serviços partilhados, a decisão deve ser sustentada na realização de um estudo prévio (B.02.02.10.S03 - 43%).

Tabela 11 – Resultados da pergunta n.º 11

Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados		
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média
B.03.03.11.S01	Harmonização de procedimentos		1	1	1		1	5	71%	
B.03.03.11.S02	Harmonização de requisitos		1	1	1	1	1	6	86%	71%
B.03.03.11.S03	Aumento da eficácia e eficiência		1	1	1	1	1	6	86%	
B.03.03.11.S04	Partilha de informação entre entidades			1			1	3	43%	

De entre os pontos fortes das novas soluções de serviços partilhados na GNR destaca-se a expectativa de harmonização de requisitos (B.03.03.11.S02 - 86%) e o aumento da eficácia e eficiência (B.03.03.11.S03 - 86%), seguido da harmonização de procedimentos (B.03.03.11.S01 - 71%).



Tabela 12 – Resultados da pergunta n.º 12

Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados			
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média	
B.03.04.12.S01	Demora na tramitação processual			1	1		1	1	4	57%	52%
B.03.04.12.S02	Escassez de recursos humanos			1	1		1	1	4	57%	
B.03.04.12.S03	Investimento do modelo serviços partilhados			1	1		1	1	4	57%	
B.03.04.12.S04	Mais uma entidade na cadeia de relacionamento			1	1		1	1	4	57%	
B.03.04.12.S05	Dependência noutra entidade pública				1	1			2	29%	
B.03.04.12.S06	Revisão do alinhamento estratégico			1	1		1	1	4	57%	

No que diz respeito aos pontos fracos que podem emergir das novas soluções de serviços partilhados na GNR, obteve-se 57% na maioria das respostas, destacando-se a demora na tramitação processual (B.03.04.12.S01), a escassez de recursos humanos (B.03.04.12.S02), o investimento do modelo de serviços partilhados (B.03.04.12.S03), a existência de mais uma entidade na cadeia (B.03.04.12.S04), bem como a necessidade de revisão do alinhamento estratégico (B.03.04.12.S06).

Tabela 13 – Resultados da pergunta n.º 13

Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados			
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média	
B.03.05.13.S01	Alargar as soluções de partilha de recursos a outras áreas	1		1			1	1	4	57%	61%
B.03.05.13.S02	Alargar as soluções de partilha de recursos a outros organismos	1		1			1	1	4	57%	
B.03.05.13.S04	Eficiência dos serviços públicos			1	1	1	1	1	5	71%	
B.03.05.13.S05	Alinhamento com as políticas públicas			1	1	1	1	1	5	71%	
B.03.05.13.S06	Partilha de informação entre entidades			1	1	1	1	1	5	71%	
B.03.05.13.S07	Harmonização de requisitos			1	1		1	1	4	57%	
B.03.05.13.S08	Desenvolvimento de soluções comuns			1	1		1	1	4	57%	
B.03.05.13.S09	Quadros técnicos especializados de Administração Militar e de Engenharias			1			1	1	3	43%	

Das respostas recolhidas à pergunta referente às oportunidades expectáveis nas novas soluções de serviços partilhados, releva-se a eficiência dos serviços públicos (B.03.05.13.S04 - 71%), o alinhamento com as políticas públicas (B.03.05.13.S05 - 71%), a partilha de informação entre entidades (B.03.05.13.S06 - 71%), bem como o desenvolvimento de soluções comuns (B.03.05.13.S08 - 57%) e o alargamento das soluções de partilha de recursos a outras entidades (B.03.05.13.S01 - 57%).

Tabela 14 – Resultados da pergunta n.º 14

Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados			
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média	
B.03.06.14.S01	Resistência à mudança	1			1				2	29%	53%
B.03.06.14.S02	As soluções não atendem à especificidade da instituição	1		1			1	1	4	57%	
B.03.06.14.S03	Limitação do comando completo			1	1	1	1	1	5	71%	
B.03.06.14.S04	Redução da capacidade de sustentação logística			1	1		1	1	4	57%	
B.03.06.14.S05	Limita a instituição em situações de crise			1	1		1	1	4	57%	
B.03.06.14.S06	Não satisfação de necessidades específicas			1	1		1	1	4	57%	
B.03.06.14.S07	Perda da autonomia gestonária			1			1	1	3	43%	



Os resultados obtidos através desta pergunta, permitiram retirar o conjunto de expectáveis ameaças das novas soluções de serviços partilhados, tal como a limitação do comando completo (B.03.06.14.S03 - 71%), a redução da capacidade de sustentação logística (B.03.06.14.S04 - 57%), adoção de soluções que poderão não atender as especificidades das instituições (B.03.06.14.S02 - 57%), a limitação da capacidade da instituição em situações de crise (B.03.06.14.S05 - 57%) e a não satisfação de necessidades específicas decorrentes da respetiva missão (B.03.06.14.S06 - 57%).

Tabela 15 – Resultados da pergunta n.º 15

Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados			
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média	
B.04.07.15.S01	Participação das Forças e Serviços de Segurança	1		1	1	1	1	1	6	86%	
B.04.07.15.S02	Desenvolvimento de soluções comuns	1		1		1	1	1	5	71%	
B.04.07.15.S03	Garantia da manutenção do comando completo			1	1	1	1	1	5	71%	64%
B.04.07.15.S04	Garantir que a atividade operacional não é afetada			1	1	1	1	1	5	71%	
B.04.07.15.S05	Realização de um estudo prévio abrangente			1			1	1	3	43%	
B.04.07.15.S06	Promoção de uma estratégia do Ministério da Administração Interna			1			1	1	3	43%	

Das respostas prestadas à pergunta referente às decisões a empreender para contrariar os constrangimentos e desafios decorrentes da implementação de novas soluções de partilha de recursos, constata-se a sugestão de participação das FSS (B.04.07.15.S01 - 86%), a opção pelo desenvolvimento de soluções comuns (B.04.07.15.S02 - 71%), a garantia do comando completo (B.04.07.15.S03 - 71%) e a garantia de que a atividade operacional não é afetada (B.04.07.15.S04 - 71%).

Tabela 16 – Resultados da pergunta n.º 16

Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados			
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média	
B.05.08.16.S01	O problema está para além da área administrativo-logística das Forças e Serviços de Segurança			1	1	1	1	1	5	71%	
B.05.08.16.S02	Duplicações de competências policiais				1				1	14%	
B.05.08.16.S03	Quantidade de órgãos de polícia				1				1	14%	
B.05.08.16.S04	Refazer processos					1			1	14%	33%
B.05.08.16.S05	Privilegiar o incremento da partilha de informações policiais e operacionais por via tecnológica			1			1	1	3	43%	
B.05.08.16.S06	Consolidar os serviços partilhados e soluções comuns antes de se avançar para novos			1			1	1	3	43%	

No que concerne à necessidade de criar soluções de partilha de recursos nas FSS na área administrativo-logística ou noutras áreas por forma a permitir que Portugal mantenha os níveis de segurança que o colocam com um dos mais seguros do Mundo, as entidades entrevistadas salientaram que a questão fundamental vai para além da área administrativo-logística (B.05.08.16.S01 - 71%), devendo ser privilegiado o incremento de partilha de informações policiais e operacionais por via tecnológica (B.05.08.16.S06 - 43%), consolidar os atuais serviços partilhados e a definição de soluções comuns antes de avançar para novas



soluções (B.05.08.16.S08 - 43%), uma vez que estas cobrem parte significativa da área administrativo-logística.

Face ao referido e em resposta à QD2, “Quais os impactos esperados do desenvolvimento de soluções de partilha de recursos na GNR no processo de formulação de políticas públicas?” concluiu-se que foram constituídos três grupos de trabalho, que os mesmos já procederam a alternativas para a formulação da política pública, e que face ao desenvolvimento do modelo para a partilha das atividades comuns, conforme referido por 86% dos entrevistados como sendo opção que mais se adequa à GNR, os pontos fortes são a harmonização de requisitos, o aumento da eficácia e eficiência e a harmonização de procedimentos.

Em termos de pontos fracos, a demora na tramitação processual patente na DSUMC do MAI e que conduziu à revogação da Portaria n.º 145/2014, de 16 de julho, através do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, a escassez de recursos humanos, o investimento do modelo de serviços partilhados, a existência de mais uma entidade na cadeia que conduzem à necessidade de revisão do alinhamento estratégico da GNR.

E como pontos fracos, a inadequação a grandes instituições, a falta de formação específica, a interoperabilidade limitada, para além do GeRFiP não cumprir a norma respeitante à contabilidade de gestão.

Em relação às oportunidades, destacam-se a eficiência dos serviços e o alinhamento com as políticas públicas. Já as ameaças são a limitação do comando completo, a redução da capacidade de sustentação logística, a adoção de soluções que poderão não atender as especificidades das instituições, a limitação da capacidade da instituição em situações de crise e a não satisfação de necessidades específicas decorrentes da respetiva missão.

Por fim, referir que o impacto esperado no processo de formulação de políticas públicas está interligado com o modelo resultante da tomada de decisão para implementar nas FSS, o qual assentará no modelo para a partilha das atividades comuns ou no modelo da entidade de serviços partilhados no MAI, esta sim, com grande impacto na estrutura de comando e controlo da GNR.

4.2 Síntese conclusiva

Através da resposta à QC e pretendendo a obtenção do OG, procede-se à apresentação das opções estratégicas decorrentes da análise *SWOT*. Assim, com base na Figura 11 é possível constatar as inter-relações dos fatores internos e externos, com destaque para as relações simultâneas ou para as predominâncias de um fator em relação a outro.



		Fatores Internos									
		S - Pontos Fortes				W- Pontos Fracos					
B	Relação forte (simultânea)	B.03.03.1.1.S01	B.03.03.1.1.S02	B.03.03.1.1.S03	B.03.03.1.1.S04	B.03.04.1.2.S01	B.03.04.1.2.S02	B.03.04.1.2.S03	B.03.04.1.2.S04	B.03.04.1.2.S06	
O	Preponderância da oportunidade										
S	Preponderância do ponto forte										
T	Preponderância da ameaça										
W	Preponderância do ponto fraco										
		Harmonização de procedimentos	Harmonização de requisitos	Aumento da eficácia e eficiência	Partilha de informação entre entidades	Demora tramitação processual	Escassez de recursos humanos	Investimento do modelo serviços partilhados	Uma entidade mais na cadeia de relacionamento	Revisão do alinhamento estratégico	
% Segmento		71%	86%	86%	43%	57%	57%	57%	57%	57%	
O - Oportunidades	B.03.05.13.S02	Alargar as soluções de partilha de recursos a outros organismos	57%	B	B	B	B				
	B.03.05.13.S04	Eficiência dos serviços públicos	71%	B	B	B	O				
	B.03.05.13.S05	Alinhamento com as políticas públicas	71%			B			W	W	
	B.03.05.13.S06	Partilha de informação entre entidades	71%	S	S	S	B				
	B.03.05.13.S08	Desenvolvimento de soluções comuns	57%	B	B	S			O		
T - Ameaças	B.03.06.14.S02	As soluções não atendem à especificidade da instituição	57%	S	S	T			T	W	
	B.03.06.14.S03	Limitação do comando completo	71%			T			T	W	
	B.03.06.14.S04	Redução da capacidade de sustentação logística	57%			T			T	W	
	B.03.06.14.S05	Limita a instituição em situações de crise	57%			T	S		T	W	
	B.03.06.14.S06	Não satisfação de necessidades específicas	57%			T				W	

Figura 11 – Determinação das estratégias através da Análise SWOT

Fonte: Adaptado a partir de Chiavenato e Sapiro (2017).

Decorrente da reflexão estratégica das interações dos fatores, elencadas na análise SWOT anterior, é possível identificar o posicionamento da GNR quanto ao impacto da adoção de soluções de partilha de recursos na área administrativo-logística. Assim, e de acordo com a análise efetuada, é possível verificar que o quadrante da matriz SWOT com maior preponderância é o que respeita aos Pontos Fortes e às Oportunidades (SO), o que significa que a estratégia a adotar é centrada no crescimento, conforme Figura 12.

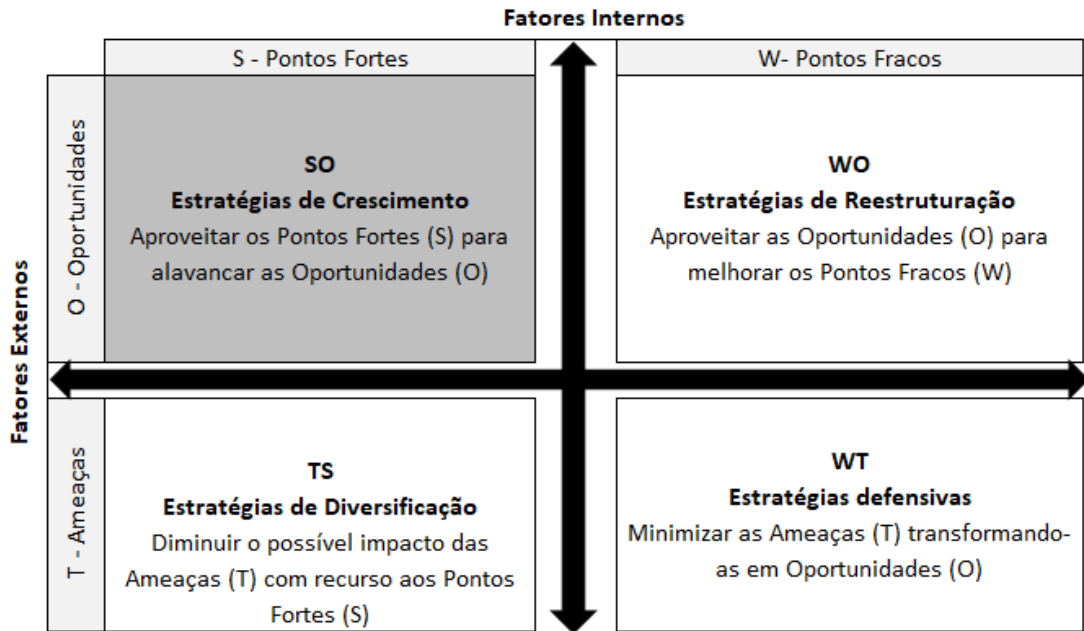


Figura 12 – Postura estratégica sugerida

Fonte: Adaptado a partir de Chiavenato e Sapiro (2017).

Assim, de acordo com a Figura 13 é possível esquematizar as opções estratégicas que resultam da investigação realizada.

SO Estratégias de Crescimento	Proatividade junto da Tutela na formulação das políticas públicas para a tomada de decisão privilegiar a partilha das atividades comuns	WO Estratégias de Reestruturação	Reafetar recursos humanos na estrutura
	Realizar formação com entidades especializadas		Desenvolver capacidades de resposta ao modelo de serviços partilhados
	Definir e calendarizar os processos que podem ser alocadas à partilha de atividades comuns		Redesenhar os processos da área administrativo-logístico das várias unidades
	Disponibilizar e projetar o Quadro técnico especializado de Administração Militar para os cargos de Administração e de gestão da futura entidade de serviços partilhados		Melhorar a coordenação interna e externa
TS Estratégias de Diversificação	Antecipar as necessidades de resposta à partilha de atividades comuns	WT Estratégias defensivas	Garantir a ocupação de cargos dirigentes superiores e intermédios na entidade de serviços partilhados
	Melhorar os processos de interoperabilidade		Vincular o poder político para a realização de avaliações sistemáticas ao modelo
	Desenvolver capacidades para a sustentação logística		Garantir as capacidades de uma força <i>gendarmérie</i>
	Garantir o comando completo de uma força <i>gendarmérie</i>		Proceder à revisão do alinhamento estratégico

Figura 13 – Síntese das opções estratégicas

Fonte: Adaptado a partir de Chiavenato e Sapiro (2017).

Através do posicionamento estratégico adequado, é possível antecipar, numa postura proativa, as repercussões da implementação de soluções de partilha de recursos nas forças de segurança, respondendo, desta forma, à QC da investigação.



5. Conclusões

O crescimento da despesa pública verificado com o “*Welfare State*” levou muitos Estados a realizarem reformas estruturantes à organização e funcionamento da AP, onde Portugal não foi exceção.

Inicialmente, através da adoção de modelos de gestão privada, as reformas pretendiam introduzir no seio da AP uma conceção gestionária, formalizada nos moldes do NPM.

Contudo, as reformas preconizadas na agenda política entretanto implementadas, nem sempre conseguiam responder aos problemas sob os quais se propunham resolver.

Face à ausência de resultados satisfatórios nas reformas implementadas, os Estados empreenderam soluções de Governança, coordenando os diferentes atores da AP, num racional inter-organizacional.

As reformas implementadas estão na génese da partilha de serviços, introduzida no normativo português através da publicação do artigo 8.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, cuja intenção do legislador mantinha inalteradas as competências próprias e flexibilidade decisória do respetivo dirigente máximo.

Do levantamento da legislação efetuado, é possível verificar que a partilha de serviços se encontra enraizada na agenda política dos sucessivos governos constitucionais, por via de programas de reestruturação como são exemplo o PRACE e o PREMAC do XVII e do XIX Governo Constitucional, respetivamente. Não existindo atualmente qualquer programa de reestruturação formal em curso (situação análoga e em linha de continuidade com os XXI e XXII governos constitucionais), o XXIII Governo Constitucional mantém em agenda a temática, encontrando-se em curso a condução de estudos para a formulação das políticas públicas, as quais constituirão a base para a tomada de decisão e respetiva implementação dos serviços partilhados.

Atenta a inevitabilidade aparente de adoção de soluções sob o pretexto de modernização da AP, coloca-se a questão sobre a opção a empreender relativamente ao modelo a implementar, centrado em dois domínios: a) a partilha de atividades comuns entre serviços, ou; b) a criação de uma entidade supraministerial ou ministerial agregadora de toda a envolvente administrativo-logística.

Nesta linha e no caso específico da GNR, extensível a outras forças e serviços do MAI, o Programa do XXIII Governo Constitucional (2022) e a RCM n.º 55/2020, de 31 de julho, prevêm a implementação soluções de partilha de serviços nas FSS, com o escopo do aumento dos níveis de segurança por via do reforço da atividade operacional.



Face à intenção manifestada pela tutela política, a presente investigação focou-se nos eventuais impactos da implementação de soluções de partilha de recursos na área administrativo-logística da GNR, projetando um conjunto de opções estratégicas que garantam a manutenção ou o aumento dos níveis de serviço, em linha com idêntico desiderato de reforço do sentimento de segurança das populações.

O procedimento metodológico adotado na investigação assentou no raciocínio indutivo, tendo sido realizada uma análise detalhada de diversos documentos e fontes bibliográficas primárias, complementada com a análise de conteúdo e segmentos de resposta extraídos das entrevistas semiestruturadas.

Considerando que a QC visava constatar as estratégias a empreender face ao impacto estimado da adoção de soluções de partilha de recursos na área administrativo-logística da GNR, importa apresentar a súmula dos resultados obtidos, que sustentam e permitem dar a resposta pretendida.

A análise às entrevistas, complementada pela análise documental, permitiu alcançar os OE definidos, os quais, por sua vez, garantiram a resposta às QD, amplamente demonstrado na apresentação de resultados constante do capítulo 4.

No que se refere à QD1, conclui-se por unanimidade das entrevistas realizadas de que as soluções adotadas na GNR, provêm de imperativos legais, existindo atualmente um conjunto de soluções de partilha de recursos entre as quais a RNSI, as compras realizadas pela DSUMC do MAI, as aquisições do SNCP o SIGMAI, bem como a LPIEFSS.

Com base na análise documental e nas entrevistas efetuadas foi possível verificar que os diversos Governos Constitucionais têm tomado decisões concretas no sentido da implementação de serviços partilhados. As soluções implementadas na GNR com base no conceito de partilha das atividades comuns têm impacto na atividade institucional.

As soluções atuais de partilha de recursos, ainda não foram alvo de avaliação sistemática, com exceção de um inquérito de satisfação feito à implementação do GeRFiP em 2013. Porém, é possível extrair do relatório da LPIEFSS, que a execução ficou bastante aquém das expectativas e necessidades das FSS atingindo em termos globais um valor de 50% face ao previsto.

Atenta a natureza gendarmica da GNR e às características que distinguem a respetiva estrutura de comando e controlo, verificou-se, através das entrevistas, que as soluções de partilha de recursos não tiveram impacto estrutural. Contudo importa salientar que face ao alargamento das competências da SGMAI para a realização de procedimentos aquisitivos



acima dos 150.000€, as FSS (em particular a GNR) registaram uma redução significativa dos efetivos adstritos à área administrativo-logística, não tendo, no entanto, sido revertida tal situação com a devolução de tais competências às FSS. Atualmente a GNR regista um défice de 40% dos efetivos necessários, situação que tem provocado um forte impacto na sua atividade.

Por fim, através das entrevistas realizadas sobre as soluções de partilha de recursos já implementadas na GNR, constatou-se que as mesmas têm como pontos fortes, a integração e normalização de processos financeiros e logísticos, a simplificação do processo de contratação, a partilha de conhecimento e boas práticas entre entidades e a redução de custos. Como pontos fracos identificaram-se, a inadequação a grandes instituições, a falta de formação específica, a interoperabilidade limitada e o não cumprimento da norma da contabilidade de gestão por parte do GeRFiP.

No que diz respeito às oportunidades obteve-se a harmonização de procedimentos e requisitos, bem como o desenvolvimento de soluções comuns. A escassez de recursos humanos qualificados, escassez de recursos financeiros destinados à implementação e o facto das soluções de partilha de recursos poderem não atender às especificidades das instituições constituem as ameaças mais significativas à sua introdução.

Relativamente à QD2, importa salientar que a Guarda, através dos grupos de trabalho GTTIC, o GTPARE e o GTSP, procedeu a contributos para a formulação de alternativas junto do poder político, em especial no impacto que terá o ITICS, I. P. na limitação do comando completo e na redução da capacidade de sustentação logística.

Interessa, por conseguinte, referir que foi possível elencar os pontos fortes das soluções atualmente implementadas, entre as quais se destacam a harmonização de procedimentos e de requisitos, o aumento da eficácia e eficiência e a partilha de informação entre entidades. Contudo no exercício realizado também se elencaram os pontos fracos, dos quais se enumera a demora na tramitação processual, a escassez de recursos humanos, o investimento inicial do modelo serviços partilhados, a existência de mais uma entidade na cadeia de relacionamento, a dependência noutra entidade pública e a necessidade revisão do próprio alinhamento estratégico.

No que diz respeito às oportunidades, os entrevistados referiram a possibilidade de estender as soluções de partilha de recursos a outros organismos, a eficiência dos serviços públicos, o alinhamento com as políticas públicas e a partilha de informação entre entidades. Já para as ameaças ficou saliente o facto de as soluções não atenderem às especificidades da



instituição, a interferência ao nível do comando completo, a afetação da capacidade de sustentação logística, a possibilidades de limitar a Guarda em situações de crise e a não satisfação de necessidades específicas.

Ainda em relação à QD2 é essencial referir que 86% dos entrevistados consideram que o modelo de serviços partilhados para as FSS é o modelo adequado para a partilha das atividades comuns, sendo que, daquele universo, 14% referem que este modelo deveria evoluir para o modelo de entidade de serviços partilhados no MAI.

Das entrevistas com respostas completas dadas à dimensão das soluções de partilha de recursos em fase de formulação a serem implementadas até 2023, depreende-se que os pontos fortes e oportunidades são respeitantes ao modelo para a partilha das atividades comuns, com menos impacto na estrutura de comando e controlo da GNR, enquanto os pontos fracos e as ameaças são referentes ao modelo da entidade de serviços partilhados no MAI, e por sua vez, com mais impacto na estrutura.

Finalmente, concorrendo para o OG proposto, apresenta-se a resposta à QC, referindo que decorrente do PESPAP e do evoluir do normativo legal, com a criação de um grupo de trabalho para formulação das alternativas às políticas públicas, é inevitável a tomada de decisão para a criação de serviços partilhados nas FSS, pelo que, a postura estratégica sugerida é a adoção de uma estratégia de crescimento (SO), no sentido de aproveitar os pontos fortes (S) e alavancar as oportunidades (O). Nesse sentido, as estratégias a empreender face ao impacto estimado da adoção de soluções de partilha de recursos na área administrativo-logística da GNR são a proatividade junto da tutela na formulação das políticas públicas para a tomada de decisão privilegiar a partilha das atividades comuns, bem como, a realização de formação com entidades especializadas, a definição e calendarização dos processos que podem ser alocados à partilha de atividades comuns e, por fim, disponibilizar e projetar o quadro técnico especializado de Administração Militar para os cargos de administração e de gestão da futura entidade de serviços partilhados.

Em suma, todas estas opções estratégicas pretendem direcionar a tomada de decisão do poder político para a solução da partilha das atividades comuns, em detrimento do modelo de prestação centralizada de serviços, permitindo à Guarda manter as valências de uma força de *gendarmérie*, com o seu comando completo e capacidade de sustentação.

Importa reforçar que esta autossustentação logística da GNR, essencial para a manutenção da sua sustentabilidade, projeção e movimentação em todo o território nacional, bem como nas missões internacionais, é uma característica inalienável e indissociável de



uma FS de natureza *gendarmérie*, no cumprimento das diversas tarefas, entre as quais, garantir a ordem e estabilidade democrática, em qualquer circunstância.

Assim, a presente investigação permitirá à GNR ter uma visão mais clara das estratégias para a implementação das futuras soluções de partilha de recursos na área administrativo-logística.

Importa, porém, referir que a presente investigação teve como limitação do assunto ser estruturante para a AP, visto que, a tomada de decisão por parte do poder político, implica a realização de reformas.

De acordo com as limitações anteriores, propõe-se como estudos futuros, a investigação da similitude de serviços partilhados implementados nas outras FS de natureza *gendarmérie*.



Referências bibliográficas

- Agência para o Desenvolvimento e Coesão. (2022). Programa de Apoio às Reformas Estruturais. [Página *online*]. Retirado de <https://www.adcoesao.pt/fundos/outros-programas-da-uniao-europeia-2014-2020/programa-de-apoio-as-reformas-estruturais-instrumento-de-assistencia/>
- Araújo, L., & Rodrigues, M. (2017). Modelos de Análise das Políticas Públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas* (83), pp. 11-35. Retirado de <https://journals.openedition.org/spp/2662>
- Bergeron, B. (2003). *Essentials of shared services*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Bilhim, J. (2013). *Teoria Organizacional* (7.^a Ed.). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J. (2016). Políticas públicas e agenda política [Página *online*]. Retirado de https://www.researchgate.net/publication/292141803_Politicass_publicas_e_agenda_politica
- Birkland, T. (2007). Agenda Setting in Public Policy. Em: F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney (Ed.), *Handbook of public policy analysis, theory, politics, and methods* (pp.63-78). Boca Raton: CRC Press.
- Bovaird, T., & Elke, L. (2009). The changing context of public policy. Em: T. Bovaird, & E. Löffler (Ed.), *Public management and governance* (pp. 15-26). New York: Routledge.
- Branco, C. (2010). *Guarda Nacional Republicana: Contradições e Ambiguidades*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Branco, C. (2015). Gerdarmarias. *Revista da Guarda Nacional Republicana: Pela Lei e Pela Grei* (107), 31-34.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Caeiro, J. (2015). *Estado Social, Políticas Públicas e Política Social*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2006). *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação* (2.^a Ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Carvalho, E. (2008a). Reforma Administrativa sob o Mote do New Public Management: os casos de Portugal, Espanha e Irlanda [Página *online*]. Retirado de https://www.academia.edu/3648988/NPM_em_Portugal_Irlanda_e_Espanha



- Carvalho, E. (2008b). *Agendas e Reformas Administrativa em Portugal* (Tese de Doutoramento). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas [ISCSP], Lisboa.
- Carvalho, E. (2017). *Governança Pública e Desenvolvimento*. Paper apresentado no XXII Congresso Internacional do Centro Latino Americano para el Desarrollo (CLAD) sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, no painel "Boa governança e desenvolvimento sustentável instrumentos de reforma da capacitação, Madrid.
- Chiavenato, I. & Sapiro, A. (2017). *Planeación Estratégica: Fundamentos y aplicaciones* (3.ª Ed.). México Distrito Federal: Mcgraw-Hill Interamericana Editores.
- Creswell, J. (2014). *Research design : qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4.ª Ed.). Los Angeles: Sage.
- Creswell, J. (2016). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto* (3.ª Ed.). Porto Alegre: Artmed Editora.
- Cruchinho, M. (2005). *Serviços Partilhados na Administração Pública Portuguesa: uma solução (obrigatória) para a modernização da Administração Pública*. Lisboa: Direção Geral da Administração Pública.
- Declaração de Retificação n.º 22/2018, de 10 de julho (2018). *Retifica o Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, da Presidência do Conselho de Ministros que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2018, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 93, de 15 de maio de 2018*. Diário da República, 1.ª Série, 131, 3116-3117. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros - Secretaria-Geral.
- Decreto Regulamentar n.º 19/2008, de 27 de novembro (2008). *Define o número, as competências, a estrutura interna e o posto correspondente à chefia dos serviços de apoio directamente dependentes do comandante-geral e dos serviços dos órgãos superiores de comando e direcção da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, Série I, 231, 8540-8546. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Decreto Regulamentar n.º 29/2012, de 13 de março (2012). *Aprova a orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna*. Diário da República, Série I, 52, 1122-1125. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Decreto-Lei n.º 16/2005, de 18 de janeiro (2005). *Cria a UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento, I. P.*. Diário da República, Série 1-A, 12, 310-313. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro (2006). *Estabelece o regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efectivos*. Diário



da República, 1.^a Série, 206, 7389-7393. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de fevereiro (2007). *Cria a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E., e aprova os respectivos estatutos*. Diário da República, 1.^a Série, 27, 972-978. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro (2007). *Cria a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E., e aprova os respectivos estatutos*. Diário da República, 1.^a Série, 35, 1252-1259. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (2008). *Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo*. Diário da República, 1.^a Série, 20, 753-852. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto (2008). *Estabelece o regime jurídico do parque de veículos do Estado*. Diário da República, 1.^a Série, 164, 5953-5957. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho (2010). *Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2010*. Diário da República, 1.^a Série, 117, 2-30. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março (2011). *Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2011*. Diário da República, 1.^a Série, 42, 2-29. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro (2011). *Aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna*. Diário da República, 1.^a Série, 249, 14-20. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro (2012). *Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2012*. Diário da República, 1.^a Série, 31, 699-725. Lisboa: Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho (2012). *Aprova a orgânica da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP, I. P.), e extingue a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E.*



(*GeRAP*), e a *Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. (ANCP)*. Diário da República, 1.ª Série, 114, 3-9. Lisboa: Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 160/2012, de 26 de julho (2012). *Aprova a orgânica da Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos*. Diário da República, 1.ª Série, 144, 3898-3900. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 36/2013, de 11 de março (2013). *Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2013*. Diário da República, 1.ª Série, 49, 1294-1318. Lisboa: Ministério das Finanças.

Decreto-Lei n.º 161-A/2013, de 2 de dezembro (2013). *Procede à extinção e integração por fusão na Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, da Direção-Geral da Administração Interna, e procede à primeira alteração aos Decretos-Leis n.os 126-B/2011, de 29 de dezembro, 160/2012, de 26 de julho, e ao Decreto Regulamentar n.º 29/2012, de 13 de março, revogando o Decreto-Lei n.º 54/2012, de 12 de março*. Diário da República, 1.ª Série, 233, 2-17. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de julho (2014). *Procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, à segunda alteração ao Decreto Regulamentar n.º 29/2012, de 13 de março, que aprova a orgânica da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, e à extinção da Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos*. Diário da República, 1.ª Série, 132, 3811 - 3824. Lisboa: Ministério da Administração Interna.

Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro (2015). *Aprova a orgânica do ensino superior militar, consagrando as suas especificidades no contexto do ensino superior, e aprova o Estatuto do Instituto Universitário Militar*. Diário da República, Série I, 211, 9298-9311. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Decreto-Lei n.º 151/2015, de 6 de agosto (2015). *Estabelece a obrigatoriedade de consulta da Rede Operacional de Serviços Partilhados de Tecnologias de Informação e Comunicação da Administração Pública no âmbito dos procedimentos de aquisição de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação, e regula a aquisição e a utilização de serviços de comunicação pela Administração Pública*. Diário da República, 1.ª Série, 152, 5463-5466. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 30/2018, de 7 de maio (2018). *Estabelece as regras a que devem obedecer as aquisições de serviços de viagens e alojamento no âmbito de deslocações em*



serviço público. Diário da República, 1.ª Série, 87, 1832-1834. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio (2018). *Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2018*. Diário da República, 1.ª Série, 93, 2113-2164. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (2019). *Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2019*. Diário da República, 1.ª Série, 122, 3078-3138. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Decreto-Lei n.º 7/2021, de 18 de janeiro (2021). *Altera a estrutura interna e o regime remuneratório aplicável aos militares da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, 1.ª Série, 11, 3-8. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Deloitte (2004). *Handbook de Serviços Partilhados: um guia prático para a implementação de serviços partilhados*. Lisboa: Deloitte.

Denhardt, J., & Denhardt, R. (2007). *The New Public Service Serving, not Steering*. New York: M.E. Sharpe.

Despacho n.º 8846/2011, de 5 de julho (2011). *A Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Administração Interna (UMC-MAI) assume a condução dos procedimentos de contratação que tenham por objecto a aquisição de bens ou serviços abrangidos nas categorias identificadas na lista anexa ao presente despacho*. Diário da República, 2.ª Série, 127, 28079-28080. Lisboa: Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Administração Interna.

Despacho n.º 13036/2012, de 4 de outubro (2012). *Permissão genérica de condução de viaturas oficiais afetas à ESPAP, I. P.*. Diário da República, 2.ª Série, 193, 33414-33415. Lisboa: Ministério das Finanças - Gabinete do Ministro.

Despacho n.º 886/2018, de 23 de janeiro (2018). *Criação, por despacho do Secretário-Geral da Administração Interna, na estrutura orgânica flexível da SGAI, de uma Divisão, na sua direta dependência*. Diário da República, 2.ª Série, 16, 2745-2745. Lisboa: Administração Interna - Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna.

Despacho n.º 887/2018, de 23 de janeiro (2018). *Altera a estrutura orgânica flexível da Secretaria -Geral da Administração Interna e respetivas atribuições e competências*. Diário da República, 2.ª Série, 16, 2745-2752. Lisboa: Administração Interna - Secretaria-Geral.



- Despacho n.º 7794/2018, de 14 de agosto (2018). *Promoção de uma auditoria de gestão à Guarda Nacional Republicana, de modo a avaliar os impactos de um modelo específico de serviços partilhados para a otimização dos seus processos administrativos*. Diário da República, 2.ª Série, 156, 22279 - 22280. Lisboa: Finanças e Administração Interna - Gabinetes dos Ministros das Finanças e da Administração Interna.
- Despacho n.º 5118/2020, de 30 de abril (2020). *Criação de um grupo de trabalho para a Tecnologias da Informação e da Comunicação (GTTIC), com a missão de elaborar um diagnóstico às necessidades de software e hardware da GNR, da PSP e do SEF*. Diário da República, 2.ª Série, 85, 31-32. Lisboa: Administração Interna - Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Interna.
- Despacho n.º 5865/2020, de 18 de maio (2020). *Estabelecimento de um grupo de trabalho para apoio ao projeto objeto do Programa de Apoio às Reformas Estruturais*. Diário da República, 2.ª Série, 104, 70-71. Lisboa: Administração Interna - Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Administração.
- Despacho n.º 6141/2020, de 18 de maio (2020). *Cria um grupo de trabalho para os serviços partilhados no âmbito da integração, normalização e boas práticas nos processos financeiros e logísticos da tutela do Ministério da Administração Interna*. Diário da República, 2.ª Série, 111, 21-22. Lisboa: Administração Interna - Gabinete do Ministro.
- Despacho n.º 12643/2021, de 27 de dezembro (2021). *Estabelece-se a estrutura orgânica flexível da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna e respetivas atribuições e competências*. Diário da República, 2.ª Série, 249, 73-92. Lisboa: Administração Interna - Secretaria-Geral.
- Dias, Á. (2016). *Gestão Estratégica*. Manuscrito por publicar.
- Dias, Á., Costa, J., & Varela, M. (2013). *Excelência Organizacional*. Lisboa: Bnomics.
- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. (2013). Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC [Página online]. Retirado de https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Evolucao_estruturas_AP_Web.pdf
- Domingues, L. (2012). *Modelo de Análise de Performance para o Centro de Serviços Partilhados da Administração Pública Portuguesa: caso de estudo: GeRAP, E.P.E.* (Tese de Doutoramento em Ciências e Tecnologias de Informação). Instituto Superior



de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa [ISCTE-IUL], Lisboa.

Dye, T. (1995). *Understanding Public Policy*. Nova Jersey: Prentice Hall.

Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. [eSPap]. (s.d.a). Serviços Partilhados [Página *online*]. Retirado de <https://www.espap.gov.pt/quemsomos/Paginas/servicospartilhados.aspx>

Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. [eSPap]. (s.d.b). Plano Estratégico de Serviços Partilhados da Administração Pública 2015-2017 [Página *online*]. Retirado de https://www.espap.gov.pt/Documents/espap_lab/PESPAP_Relatorio_VE_1.0.pdf

Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. [eSPap]. (2016). Serviços Partilhados de PMO [Página *online*]. Retirado de <https://www.espap.gov.pt/noticias/Paginas/noticia.aspx?nid=1322>

Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. [eSPap]. (2019). *Plano de atividades 2019*. Amadora: Autor.

Exército Português [EP]. (2012). *PDE 3-00 - Operações*. Lisboa: Autor.

Fachada, C. P. A., Ranhola, N. M. B., Marreiros, J. P. R., & Santos, L. A. B. (2020). *Normas de Autor no IUM* (3.^a Ed., revista e atualizada). IUM Atualidade, 7. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Firmino, S. (2014). *Parcerias Público-Privadas em Portugal: Accountability, Modelos e Motivações Subjacentes*. (Tese de Doutoramento em Ciência da Administração). Escola de Economia e Gestão – Universidade do Minho [UM-EEG], Braga.

Garcia, M. (2018). *Serviços Partilhados nas Compras Públicas: Dilemas Derivados da Eficiência*. (Dissertação de Mestre em Administração Pública). Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa [ISCTE-IUL], Lisboa.

Gerston, L. (2015). *Public Policy Making: Process and Principles*. London: Routledge.

Governo Constitucional. (2004). *Programa do XVI Governo Constitucional*. Retirado de <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464054/GC16.pdf>

Governo Constitucional. (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009)*. Retirado de <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>

Governo Constitucional. (2009). *Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2013)*. Retirado de <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>



- Governo Constitucional. (2011). *Programa do XIX Governo Constitucional*. Retirado de https://www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf
- Governo Constitucional. (2015). *Programa do XXI Governo Constitucional (2015-2019)*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>
- Governo Constitucional. (2018). *Programa Nacional de Reformas 2016-2022*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/upload/ficheiros/i007132.pdf>
- Governo Constitucional. (2019). *Programa do XXII Governo Constitucional (2019-2023)*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/gc22/programa-do-governo-xxii/programa-do-governo-xxii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>
- Governo Constitucional. (2022). *Programa do XXII Governo Constitucional*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/gc23/programa-do-governo-xviii/programa-do-governo-xviii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>
- Guarda Nacional Republicana [GNR]. (1996). *Manual de Operações N.º 1*. Lisboa: Autor.
- Guarda Nacional Republicana [GNR]. (2020). *Estratégia da Guarda 2025, uma estratégia centrada nas pessoas*. Lisboa: Autor.
- Guarda Nacional Republicana [GNR]. (2021). *Relatório de Atividades 2020*. Lisboa: Autor.
- Guarda Nacional Republicana [GNR]. (2022). *Plano de Atividades 2022*. Lisboa: Autor.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69, pp. 3-19. Retirado de <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>
- Institute for Economics & Peace. (2020). *Global Peace Index: Measuring peace in a complex world 2019*. Sidney: Autor.
- Institute for Economics & Peace. (2021). *Global Peace Index: Measuring peace in a complex world 2020*. Sidney: Autor.
- Instituto Universitário Militar [IUM]. (2020a). *NEP/INV - 001 (A1) - Procedimentos Relativos à Elaboração de Trabalhos de Investigação no Âmbito de Cursos que não Atribuem Grau Académico*. Lisboa: Autor.
- Instituto Universitário Militar [IUM]. (2020b). *NEP/INV - 003 (A3) - Estrutura e Regras de Citação e Referenciação de Trabalhos Escritos a Realizar no Instituto Universitário*



Militar. Lisboa: Autor.

Kingdon, J. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2.^a Ed.). Harlow: Pearson Education Limited.

Lei n.º 107-A/2003, de 31 de dezembro (2003). *Grandes Opções do Plano para 2004*. Diário da República, 1.^a Série - A, 251, 2-157. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro (2004). *Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado*. Diário da República, 1.^a Série - A, 12, 301-311. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 55-A/2004, de 30 de dezembro (2004). *Grandes Opções do Plano para 2005*. Diário da República, 1.^a Série - A, 304, 2-160. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro (2004). *Orçamento do Estado para 2005*. Diário da República, 1.^a Série - A, 304, 162-493. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto (2005). *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2005-2009*. Diário da República, 1.^a Série - A, 167, 5186-5284. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro (2005). *Orçamento do Estado para 2006*. Diário da República, 1.^a Série - A, 167, 2-361. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 52/2006, de 1 de setembro (2006). *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2007*. Diário da República, 1.^a Série, 169, 6423-6490. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 31/2007, de 10 de agosto (2007). *Grandes Opções do Plano para 2008*. Diário da República, 1.^a Série, 154, 5127-5181. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro (2007). *Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana*. Diário da República, Série I, 213, 8043-8051. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 41/2008, de 13 de agosto (2008). *Grandes Opções do Plano para 2009*. Diário da República, 1.^a Série, 156, 5550-5603. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (2008). *Lei de Segurança Interna*. Diário da República, Série I, 167, 6135-6141. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 3-A/2010, de 28 de abril (2010). *Grandes Opções do Plano para 2010-2013*. Diário da República, 1.^a Série, 82, 2-65. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro (2011). *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015*. Diário da República, 1.^a Série, 250, 2-48. Lisboa: Assembleia da República.



- Lei n.º 66-A/2012, de 31 de dezembro (2012). *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2013*. Diário da República, 1.ª Série, 252, 2-42. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 83-B/2013, de 31 de dezembro (2013). *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2014*. Diário da República, 1.ª Série, 253, 2-57. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 82-A/2014, de 31 de dezembro (2014). *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2015*. Diário da República, 1.ª Série, 252, 2-73. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março (2016). *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019*. Diário da República, 1.ª Série, 63, 2-67. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro (2016). *Grandes Opções do Plano para 2017*. Diário da República, 1.ª Série, 248, 4838-4875. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 10/2017, de 3 de março (2017). *Lei de programação de infraestruturas e equipamentos das forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna*. Diário da República, 1.ª Série, 45, 1150-1152. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 113/2017, de 29 de dezembro (2017). *Grandes Opções do Plano para 2018*. Diário da República, 1.ª Série, 249, 6730-6767. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 70/2018, de 31 de dezembro (2018). *Grandes Opções do Plano para 2019*. Diário da República, 1.ª Série, 251, 5986-6038. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 2/2020, de 31 de março (2020). *Orçamento de Estado para 2020*. Diário da República, 1.ª Série, 64, 2-336. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 3/2020, de 31 de março (2020). *Grandes Opções do Plano para 2020*. Diário da República, 1.ª Série, 64, 337-460. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro (2020). *Orçamento de Estado para 2021*. Diário da República, 1.ª Série, 253, 2-288. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro (2020). *Grandes Opções do Plano para 2021-2023*. Diário da República, 1.ª Série, 253, 289-377. Lisboa: Assembleia da República.
- Lopes, S. (2007). *Os Serviços Partilhados: sua aplicação no contexto da defesa nacional e da marinha* (Breve estudo do curso de promoção a oficial superior - marinha). Instituto de Estudos Superiores Militares [IESM], Lisboa.
- Lutterbeck, D. (2013). The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution. *The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*. Retirado de https://issat.dcaf.ch/sqi/download/34418/497173/SSR_8_EN.pdf



- Maltez, J. (1998). *Princípios de Ciência Política*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Matos, M. (2012). *Serviços Partilhados na Administração Pública: Avaliação do caso da Universidade de Lisboa* (Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas [ISCSP], Lisboa.
- Ministério das Finanças. (2012). Administração Pública [Página *online*]. Retirado de <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764e554e50526b46514c305276593356745a57353062334e4259335270646d6c6b5957526c5132397461584e7a595738764d6a64694f445533596a51744d6a45794e4330304e445a684c5467314f5467744d57497a4f544d7959574e6c5a5441344c6e426b5a673d3d&fich=27b857b4-2124-446a-8598-1b3932acee08.pdf&Inline=true>
- Muller, P. (2010). Les Politiques Publiques [Página *online*]. Retirado de http://bibliotheque.pssfp.net/livres/LES_POLITIQUES_PUBLIQUES.pdf
- Neves, J. (1992). *Introdução à Economia*. Lisboa: Editorial Verbo.
- North Atlantic Treaty Organization [NATO] (2019). *Allied jointt publication - 3, Alliedd joint doctrine - for the condct of operations*. Bruxelas: Autor.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento. (1995). *Public Management reforms in OECD Countries*. Paris: Autor.
- Pereira, J. (2008). *Empresa de serviços partilhados: sua aplicação no contexto do Ministério da Defesa Nacional* (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto). Instituto de Estudos Superiores Militares [IESM], Pedrouços.
- Peters, B. (2001). De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua. Em: J. Mozzicafreddo, & J. S. Gomes (Ed.), *Administração e Política: Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos* (pp. 43-62). Oeiras: Celta Editora.
- Pinto, J. (2009). *Um Novo Modelo de Implementação de Serviços Partilhados* (Dissertação de Mestrado em Sistemas de Informação). Escola de Engenharia - Universidade do Minho [EE-UM], Braga.
- Pollitt, C. (2003). The New Public Management - revolution or fad? Em: C. Pollitt (Ed.), *The Essential Public Manager* (pp. 26-51). Philadelphia: Open University Press.



- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis into the ge of austerity* (4.^a Ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto (2008). *Define as categorias de bens e serviços cujos acordos quadro e procedimentos de aquisição são celebrados e conduzidos pela Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E.* Diário da República, 1.^a Série, 151, 5291-5293. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- Portaria n.º 103/2011, de 14 de março (2011). *Procede à revisão das categorias de bens e serviços cujos acordos quadro e procedimentos de contratação da aquisição são celebrados e conduzidos pela ANCP.* Diário da República, 1.^a Série, 51, 1420-1422. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- Portaria n.º 275/2012, de 10 de setembro (2012). *Aprova os Estatutos da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública - ESPAP, I. P.* Diário da República, 1.^a Série, 175, 5181-5182. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Portaria n.º 145/2014, de 16 de julho (2014). *Fixa a estrutura nuclear da Secretaria-Geral do Ministério da administração Interna e estabelece o número máximo de unidades orgânicas flexíveis, bem como as competências das respetivas unidades orgânicas nucleares.* Diário da República, 1.^a Série, 135, 3868-3874. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Interna.
- Portaria n.º 40/2017, de 27 de janeiro (2017). *Procede à definição da remuneração da ESPAP, I. P., no âmbito do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP).* Diário da República, 1.^a Série, 20, 522-523. Lisboa: Finanças.
- Portaria n.º 194/2018, de 4 de julho (2018). *Portaria que estabelece critérios para as aquisições de serviços de viagens e alojamento realizadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 30/2018, de 7 de maio.* Diário da República, 1.^a Série, 127, 2890-2892. Lisboa: Finanças.
- Portaria n.º 256/2018, de 10 de setembro (2018). *Aprova os Estatutos da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P.* Diário da República, 1.^a Série, 174, 4710-4711. Lisboa: Finanças.
- Porter, M. (1985). *Competitive Advantage Creating and sustaining superior performance.* New York: Free Press Edition.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais* (2.^a Ed.). Lisboa: Gradiva - Publicações Lda.
- Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho (2009). *Regulamento do Sistema Nacional de*



Compras Públicas. Diário da República, Série II, 146, 30478-30486. Lisboa: Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E..

Regulamento da União Europeia n.º 2017/825, de 19 de maio (2017). *Criação do Programa de Apoio às Reformas Estruturais para o período 2017-2020 e que altera os Regulamentos da União Europeia n.º 1303/2013 e n.º 1305/2013*. Jornal Oficial da União Europeia, 129, 1-16. Estrasburgo: Parlamento Europeu.

Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 135/2002, de 20 de novembro (2002). *Define o novo enquadramento institucional da actividade do Governo em matéria de sociedade da informação, da inovação e do governo electrónico*. Diário da República, Série I-B, 268, 7298-7302. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 95/2003, de 30 de julho (2003). *Aprova as linhas de orientação da reforma da Administração Pública*. Diário da República, Série I-B, 174, 4474-4476. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 96/2003, de 30 de julho (2003). *Nomeia o encarregado de missão para o acompanhamento das várias etapas da reforma da Administração Pública, no cumprimento das linhas de orientação definidas pelo Governo, e cria o Conselho Consultivo da Reforma*. Diário da República, Série I-B, 174, 4476-4477. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 111/2003, de 12 de agosto (2003). *Aprova o Programa Nacional de Compras Electrónicas*. Diário da República, Série I-B, 185, 4906-4919. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 53/2004, de 21 de abril (2004). *Aprova a operacionalização da reforma da Administração Pública, áreas de actuação e metodologias de aplicação*. Diário da República, Série I-B, 94, 2388-2426. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 124/2005, de 4 de agosto (2005). *Determina a reestruturação da administração central do Estado, estabelecendo os seus objectivos, princípios, programas e metodologia*. Diário da República, Série I-B, 149, 4502-4504. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 39/2006, de 21 de abril (2006). *Aprova o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado*. Diário da República, Série I-B, 79, 2834-2866. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 44/2007, de 19 de março (2007). *Aprova*



as opções fundamentais da reforma da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública. Diário da República, Série I, 55, 1642-1646. Lisboa: Assembleia da República.

Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 66/2015, de 8 de setembro (2015). *Aprova as regras de organização e funcionamento da Rede Operacional de Serviços Partilhados de Tecnologias de Informação e Comunicação da Administração Pública, criada pelo Decreto-Lei n.º 151/2015, de 6 de agosto.* Diário da República, Série I, 175, 7258-7259. Lisboa: Assembleia da República.

Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 55/2020, de 31 de julho (2020). *Aprova a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023.* Diário da República, Série I, 148, 8-28. Lisboa: Assembleia da República.

República Portuguesa XXII Governo. (2019). Programa do XXII Governo Constitucional [Página online]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d>

República Portuguesa XXII Governo. (2020). Governo vai contratar 10 mil efetivos para as forças de segurança até 2023 [Página online]. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=governo-vai-contratar-10-mil-efetivos-para-as-forcas-de-seguranca-ate-2023>

Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*, 44(4), pp. 652-667. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>

Ribeiro, A. (2021). *Governo Local: conceitos, estratégias e práticas.* Lisboa. Edições Sílabo.

Rocha, J. (2018). Para uma Nova Gestão. *Revista de Administração Local.* Retirado de <http://ral-revista.pt/index.php/artigos/item/235-para-uma-nova-gestao>

Sampieri, R., Collado, C., & Lucio, M. (2013). *Metodologia de Pesquisa.* Porto Alegre: Penso Editora.

Santos, L.A.B., & Lima, J.M.M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.ª Ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Schulman, D., Harmer, M., Dunleavy, J., Lusk, J. (1999). *Shared Services: Adding Value to the Business Units.* New Jersey: John Wiley & Sons Inc.



- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43 (2), pp. 347-369. Retirado de <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/abstract/?lang=pt>
- Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna. (2022). Eleições: Resultados dos Escrutínios Provisórios [Página *online*]. Retirado de <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/>
- Shared Services and Outsourcing Network. (s.d.). Top 10 Mistakes When Implementing Shared Services [Página *online*]. Retirado de <https://www.ssonetwork.com/business-process-outsourcing/articles/top-10-mistakes-when-implementing-shared-services>
- Stacey, R. (1993). *Strategic Management and Organisation Dynamics*. London: Pitman.
- Vallès, J., & Puig, S. (2019). *Ciència política un manual*. Barcelona: Ariel.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. (2014). *Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos*. Brasília: Enap - Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Yin, R. (2016). *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Porto Alegre: Penso Editora.



Apêndice A – *New Public Management*

Relativamente à *NPM* pode-se referir que o início da conceção gestonária, tornou-se mais evidente, no final dos anos setenta, com a então passagem para o denominado *public management*, que tem como pilares a adoção de modelos de gestão, com origem no sector privado, e que, naturalmente, rompem com os meios tradicionais que são utilizados na AP (Bilhim, 2013).

O *NPM* surgiu devido ao incremento dos gastos públicos com o “*Welfare State*” (Bovaird & Elke, 2009) e à falta da realização de reformas profundas por parte administrações públicas, no sentido de superar a crise económica dos finais da década de setenta. Para tal, seria necessário proceder à diminuição do número de funcionários e à redução do orçamento do lado da despesa, sendo que isto só seria possível através da privatização de algumas políticas sociais (Rocha, 2018).

Para além da crise profunda dos anos setenta, similarmente subsistia a ideia de que os modelos de gestão pública não eram iguais, e, além disso, considerados menos eficientes do que os modelos de gestão privada (Rocha, 2018).

Carvalho (2008a), refere que a partir dos anos oitenta, passou a ser indispensável, na inscrição da agenda governamental, a inserção de reformas administrativas, sobre o desígnio do *NPM*.

Christopher Hood (1991), refere um conjunto de preceitos, semelhantes em todos os quadrantes do globo, que evidenciam a presença do *NPM*, em todas as agendas dos Países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). A colocação do *NPM* nas agendas políticas das reformas estruturais, era o remédio para todos os problemas da AP, independentemente do País, incluindo para Portugal (OCDE, 1995).

Conforme referido por Hood (1991) o *NPM* era, para determinados autores, o único modo de retificar as falhas incorrigíveis da AP, como a bancarrota e uma estrutura envelhecida.

Daqui se extrai que o Estado só intervém no mercado em determinadas situações de carência da sociedade, isto é, passa a ser mais regulador do que intervencionista, conforme referido por Carapeto e Fonseca (2006),

Assim, e de acordo com Pollitt (2003) é possível referir que o *NPM* se adapta a qualquer ambiente e a qualquer contexto, conseqüentemente, concedendo mais liberdade aos gestores públicos, cria mais controlo político e possibilita um maior escrutínio a quem é prestado o serviço público.

De acordo com Peters (2001), o *NPM* procura a eficiência da AP, através das técnicas de gestão do sector privado, permitindo, desta forma, tornar a AP mais participativa.

Para a OCDE (1995), o *NPM* tinha como intuito melhorar o funcionamento da AP, garantindo, assim, a eficiência, eficácia e a qualidade dos serviços prestados. Assim, seria necessário reduzir as estruturas hierárquicas existentes, descentralizar a gestão e introduzir na AP o conceito de *accountability*, com base no controlo e na responsabilização (OCDE, 1995).

De acordo com Peters (2001), os resultados alcançados em muitas das reformas realizadas segundo o *NPM* não eram tão promissores como inicialmente previstos, pelo que, os governos não referiam se o fim da reforma da AP estava a ser executada, preferindo frisar que esta seria uma mudança contínua, e, conseqüentemente, eram realizadas reformas atrás de reformas.



Apêndice B – Governança

Em relação à Governança, pode-se referir que a mesma tem origem nas reformas do *NPM*, em consequência das diversas entidades criadas, que originaram um problema de coordenação, conforme referido por Pollitt e Bouckaert (2017).

Rhodes (1996) refere que o *NPM* é sinónimo de Governança, visto que ambos partilham da inquietação com a competição, os mercados, e os clientes e resultados, e pretendem menos governo e mais Governança.

De todo o modo, Rhodes (1996) refere que as reformas, a partir de 1980, geraram inúmeros problemas com a prestação do serviço público.

Para Secchi (2009), um dos motivos que levaram ao surgimento da Governança, deveu-se ao facto do *NPM* só se focar no tratamento dos problemas, sem ter em conta quem vai implementar as políticas públicas, e como devem ser implementadas aquelas mesmas políticas.

Para Rhodes (1996) a Governança não pode ser vista como Governo, mas sim, como uma governação, um novo processo de governação ou, por outras palavras, um novo método de governação da sociedade.

Por sua vez, Vallès e Puig (2019), refere que Governança está associado à capacidade da auto-coordenação de redes de diversas organizações, independentemente de estas serem entidades públicas ou privadas.

Ribeiro (2021) acrescenta que as redes permitem um partilhar, uma aprendizagem e acima de tudo uma divulgação de boas práticas.

Segundo Carvalho (2017), o crescimento das ligações entres os atores, independentemente de serem públicos ou privados, integrado com o aumento da *accountability* social e da transparência, impulsionou a visão para um aspeto mais interorganizacional.



Apêndice C – Metodologia e método

A investigação do TII segue os normativos de investigação em vigor no IUM, segundo o Decreto-Lei n.º 249/2015, de 28 de outubro, nomeadamente a NEP/INV-001 (IUM, 2020a) e NEP/INV-003 (IUM, 2020b), segundo o formato escolar, bem como as “Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação”, constantes do Caderno do IUM n.º 8, de janeiro de 2019.

O raciocínio da investigação é indutivo, tendo em conta que inicialmente explora e descreve o mundo social, realizando o maior número possível de observações, segundo Santos e Lima (2019), indo do particular para o geral, sendo que somente depois se desenvolve uma teoria, segundo Sampieri, Collado e Lucio (2013) e Creswell (2014).

Relativamente à estratégia metodológica, pode-se afirmar que a abordagem metodológica é qualitativa, através da combinação de técnicas qualitativas, permitindo, desta forma, compreender as perspetivas dos participantes no seu ambiente, com base nas suas experiências e pontos de vista, de acordo com Sampieri et al. (2013).

Assim, o trabalho assentará no levantamento de dados, especialmente através de uma exaustiva revisão da literatura, e, da realização de um conjunto de entrevistas, pelo que uma parte da natureza dos dados a recolher será composta por textos, uma das fontes mais valiosas de dados qualitativos (Sampieri et al., 2013).

Interessa, por conseguinte, salientar que, tendo em conta que o investigador procederá à recolha da informação numa única unidade de estudo, delimitado ao contexto da implementação de partilha de serviços na GNR, o desenho de pesquisa a utilizar na presente investigação será o estudo de caso (Santos & Lima, 2019) (Yin, 2016).

O percurso metodológico, de acordo com as “Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação” de Santos e Silva (2019), conjugado com as alterações introduzidas pela NEP/INV-001(A1), de setembro de 2020, é constituído por duas fases diferenciadas, sendo que, numa primeira fase, temos a fase da exploração e numa segunda fase, a da análise e a da conclusão.

Nesta aceção, e segundo Santos e Silva (2019), a fase exploratória da investigação do presente trabalho é a parte mais crucial de todo o processo e pesquisa, uma vez que é nesta fase que vamos “definir o objeto de estudo e a respetiva delimitação do tema, a formulação do problema de investigação e a definição dos objetivos e das questões de investigação, assumindo, desse modo, uma especial relevância para não condicionar o valor, a credibilidade e o conhecimento gerado nesta fase.

Assim, esta fase assentou na revisão de literatura atual, tendo sempre em consideração que a gula livresca poderia levar ao desalento, pelo que foi intenção focar num conjunto reduzido de textos, cuidadosamente escolhidos, evitando a fuga para a frente (Quivy & Campenhoudt, 1998) e na realização de entrevistas exploratórias, com o intuito de as mesmas poderem ajudar no aprofundamento do tema, na descoberta de pistas, bem como, na elaboração da problemática a ser investigada (Quivy & Campenhoudt, 1998).

Procedeu-se à realização de duas entrevistas exploratórias a oficiais da GNR, conforme o Quadro 5, que contribuíram para aspetos relevantes da investigação, que de alguma forma seria impossível somente através da leitura inicial (Quivy & Campenhoudt, 1998).

Quadro 5 – Entrevistas exploratórias realizadas

Posto	Nome	Função/Experiência	Data da Entrevista
Tenente-Coronel	Duarte Freire	Chefe de Gabinete do Comandante do Comando Administrativo de Recursos Internos	29OUT21
Major	Pedro Raposo	Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais	18NOV21



Decorrente das entrevistas exploratórias foi possível identificar aspetos determinantes para o presente estado da arte, tendo-se procedido à construção do modelo de análise, constante no Apêndice H.

Na fase analítica e conclusiva, procedeu-se à recolha e análise dos dados obtidos quer no processo de revisão bibliográfica, quer na realização das entrevistas, realizando-se a interpretação dos dados adquiridos para posterior apresentação das conclusões, com os devidos contributos para o conhecimento, bem como para a definição de possíveis limitações da investigação e, ainda, a recomendação para futuras pesquisas (Santos & Lima, 2019).

Para a edificação da presente investigação, recorreu-se à utilização de instrumentos metodológicos baseados em análise documental, tais como o inquérito por entrevista, por estes possibilitarem a obtenção, de forma precisa, de dados não disponíveis noutras fontes e, assim, permitirem que os mesmos sejam quantificados e tratados (Santos & Lima, 2019).

A entrevista constitui-se como um dos métodos mais utilizados na investigação qualitativa, sendo que a entrevista semiestruturada, assume-se como uma das principais tipologias, na qual o investigador segue um guião de perguntas, mas o entrevistado dispõe de uma larga amplitude de resposta, podendo dar origem a novas perguntas não constantes no guião, transformando-se a entrevista num processo flexível (Bryman, 2012).

Na presente investigação foram realizadas 7 das 9 entrevistas planeadas, de natureza semiestruturada, aos participantes, que incidiram numa amostra não-probabilística intencional (Santos & Lima, 2019), dividida em três níveis, nível estratégico-político, nível estratégico da GNR e ao nível operacional de acordo com o Quadro 6. De salientar que devido ao COVID19, uma entrevista foi realizada por plataforma *Microsoft Teams* e outras três por correio eletrónico.

Quadro 6 – Entrevistas realizadas

Nível	Posto	Nome	Função/Experiência	Data da Entrevista	Entidade Entrevistada
Estratégico-político		Marcelo Mendonça Carvalho	Secretário-Geral da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna	09/fev/22	EE1
		César Augusto Gundersen Rodrigues Pestana	Presidente da eSPap, I.P.	08/mar/22	EE2
Estratégico da GNR	Major-General	António Manuel de Oliveira Bogas	Comandante do CARI	13/abr/22	EE3
Operacional	Coronel	José Anacleto Silva Capelo	Diretor do Departamento de Recursos Financeiros	04/mar/22	EE4
	Coronel	João Carlos do Nascimento Nunes	Chefe da Direção de Comunicações e Sistemas de Informação	04/fev/22	EE5
	Coronel	Carla Cristina Marques Chambel Tomé Domingos	Diretora da Direção de Recursos Logísticos	13/abr/22	EE6
	Tenente-Coronel	Duarte Miguel Nunes Freire	Chefe de Gabinete do Comandante do CARI	13/abr/22	EE7

As entrevistas realizadas tinham um guião previamente construído, com dezasseis perguntas, com as respostas integrais constantes no Apêndice G, com um total de 89 segmentos analisados, que correspondem a 343 sinopses.

As respostas dadas às entrevistas realizadas, foram analisadas através de técnicas de análise descritiva, procedendo-se à apresentação dos resultados, tendo em vista a análise temática ou categorial, a qual resulta do desmembramento das respostas em unidades, categoriais, segmentos, segundo reagrupamentos analógicos (Santos & Lima, 2019, p. 120).



Apêndice D – Sinopse legislativa desde o XV Governo Constitucional até ao XXI Governo Constitucional

Quadro 7 – Sinopse legislativa XV Governo Constitucional

Programa do Governo
Nada a Referir (N/R).
Grandes Opções do Plano
A Lei n.º 107-A/2003, de 31 de dezembro, pretende promover a partilha de recursos no MAI e no Ensino Superior; Reorganização e adequação do MAI e dos seus serviços - Reorganização e adequação do sistema de Segurança Interna, através do lançamento do SIRESP – Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal, de forma partilhada para todas as forças e serviços com responsabilidade na segurança e emergência.
Orçamento do Estado
N/R
Legislação Relativa a Serviços Partilhados
A RCM n.º 135/2002, de 20 de novembro, cria a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento, que teve como principal atribuição propor uma estratégia de desenvolvimento da sociedade da informação e governo eletrónico em Portugal; A RCM n.º 95/2003 de 30 de julho, procede à aprovação das linhas de orientação da reforma da AP; A RCM n.º 96/2003 de 30 de julho, cria a estrutura de missão para a reforma da AP; A RCM n.º 111/2003, de 12 de agosto, procede à aprovação do Programa Nacional de Compras Eletrónicas; A RCM n.º 53/2004, de 21 de abril, aprova a operacionalização da reforma da AP, bem como, a identificação de funções redundantes e a criação de partilha de serviços integrados na estrutura das Secretarias-Gerais; A Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, promoção de partilha de atividades comuns, de natureza administrativa e logística, no mesmo ministério ou de vários ministérios para otimização dos recursos, de acordo com o artigo 8.º.

Quadro 8 – Sinopse legislativa XVI Governo Constitucional

Programa do Governo
A promoção de reformas estruturais necessárias a uma forte consolidação orçamental; Como princípios fundamentais da ação governativa para a AP: reduzir os níveis hierárquicos, a colaboração entre serviços, a partilha de conhecimentos; Aprovação de uma Lei de reorganização das Forças de Segurança.
Grandes Opções do Plano
Lei n.º 55-A/2004, de 30 de dezembro, balanço da execução das medidas 2003-2004 - "foi lançado o SIRESP de forma partilhada para todas as forças de segurança".
Orçamento do Estado
Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, autorização das alterações orçamentais para fazer face ao artigo 8º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.
Legislação Relativa a Serviços Partilhados
O Decreto-Lei n.º 16/2005, de 18 de janeiro, constituiu a Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P. (UMIC), que tem como missão, “o planeamento, a coordenação e o desenvolvimento de projetos nas áreas da sociedade da informação e o governo eletrónico”.

Quadro 9 – Sinopse legislativa XVII Governo Constitucional

Programa do Governo
A modernização da AP, para alcançar uma administração eficaz, através de uma grande reforma da AP.



Grandes Opções do Plano
<p>Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto: reformas a realizar na AP; Reformular o sistema das FSS, através da utilização de meios partilhados; Partilha de serviços e gestão de coordenação das redes informáticas dos FSS; Revisão da orgânica do MAI e dos estatutos das FSS; Lei n.º 52/2006, de 1 de setembro, desenvolvimento de centros de serviços partilhados, no âmbito do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP); Partilha de serviços e gestão das redes informáticas do MAI; Lançamento do SIRESP; Prosseguir a estratégia de reformas, através do PRACE, através da sua reorganização; Lei n.º 31/2007, de 10 de agosto: dar seguimento à nova arquitetura da AP; Desenvolvimento de esforços para a reorganização de processos dando-se início ao modelo de serviços comuns, com a criação da GeRAP; A reforma da AP encontra-se em fase de implementação; Reformular o sistema de FSS, melhorando a coordenação e a utilização de meios partilhados; Lei n.º 41/2008, de 13 de agosto, conclusão do PRACE e iniciada a implementação da gestão de recursos partilhados. o Lançamento de concursos públicos de novos contratos de aprovisionamento, por parte da ANCP; Desenvolvimento de projeto para aprofundar o processo de cooperação e de partilha de serviços das FSS; É intenção do governo continuar a consolidar as contas públicas e a redução estrutural do peso da despesa, através do desenvolvimento das reformas na AP; O Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de agosto, estabelece o regime jurídico do Parque de Veículos do Estado.</p>
Orçamento do Estado
<p>Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro, autorização das alterações orçamentais para fazer face ao artigo 8º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.</p>
Legislação Relativa a Serviços Partilhados
<p>RCM n.º 124/2005, de 4 de agosto, que determina a reestruturação da administração central do Estado, através do PRACE, com o intuito da criação de serviços de partilha de funções e atividades comuns, com a concentração nas Secretarias-Gerais, dos serviços de (Gestão orçamental, financeira, patrimonial e contabilidade analítica; Recrutamento e gestão de recursos humanos; Formação de recursos humanos; Apoio jurídico; Gestão de sistemas de informação e de comunicação; Tratamento e conservação de documentação; Relações Internacionais; Edições gráficas e reprográficas; Gestão de imóveis; Gestão de frotas automóveis; Negociação e aquisição de bens e serviços; Serviços de segurança e de limpeza); RCM n.º 39/2006, de 21 de abril, aprovação do PRACE, com a criação de unidades de serviços partilhados, iniciando-se pela institucionalização, a curto prazo, de uma Estrutura de Missão para os Serviços Partilhados, no Ministério das Finanças e da Administração Pública; Decreto-Lei n.º 200/2006, 25 de outubro: regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efetivos; RCM n.º 44/2007, de 19 de março: Aprova as opções fundamentais da reforma da GNR e Polícia de Segurança Pública PSP); Com a criação de serviços partilhados comuns às duas forças, nos domínios das relações internacionais, obras, aquisições, sistemas de informação e comunicações; Promover a contratação de serviços da GeRAP; O Decreto-Lei 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos, vem reforçar o poder da GeRAP relativamente às prestações de serviços partilhados. A criação de Acordos Quadro entre as diversas entidades adjudicantes, a criação de centrais de compras; Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto, define as categorias de bens e serviços que são alvo de acordos quadro, conduzidos pela ANCP e das UMC; O Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho de 2009, define o modo de funcionamento em rede entre a ANCP, as UMC e as diversas entidades compradoras; Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de fevereiro: Criação da GeRAP, para a implementação de serviços partilhados da AP; Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, Criação da ANCP, para a contratação de bens e serviços, bem como, do parque de veículos do Estado; Procede à definição do SNCP, com base num modelo híbrido de gestão, funcionando em rede, através das UMC e entidades compradoras.</p>



Quadro 10 – Sinopse legislativa XVIII Governo Constitucional

Programa do Governo
No intuito de prosseguir a consolidação das finanças públicas, é importante dar continuidade da consolidação orçamental através da partilha de recursos na AP, com base na gestão centralizada dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais.
Grandes Opções do Plano
De acordo com a Lei n.º 3-A/2010, de 28 de abril, é necessário proceder à racionalização do uso dos recursos públicos, pelo que, após a implementação da partilhada de recurso financeiros no Ministério das Finanças e da Administração Pública, é iniciada uma nova versão do GeRFiP e do módulo de gestão de recursos humanos da Administração Pública (GeRHuP), para além de avançar noutras áreas, como é o caso dos recursos humanos, financeiros e orçamentais, bem como, os serviços de gestão diversos e de infraestruturas.
Orçamento do Estado
N/R.
Legislação Relativa a Serviços Partilhados
A Portaria n.º 103/2011, de 14 de março, procede à revisão das categorias de bens e serviços nos Acordos Quadro; Com base no Despacho n.º 8846/2011, de 5 de julho, a Unidade Ministerial de Compras do Ministério da Administração Interna, assume a condução dos procedimentos de contratação dos bens e serviços constantes no mesmo Despacho; Adoção obrigatória do POCP nos serviços integrados e serviços e fundos autónomos, através da GeRAP, conforme artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho, artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro.

Quadro 11 – Sinopse legislativa XIX Governo Constitucional

Programa do Governo
Com o intuito de simplificar estruturas organizativas, é intenção: - Otimizar as compras públicas, através do reforço da ANCP e das UMC; - Desmaterializar progressivamente a contratação pública; - Melhorar a partilha de atividades de suporte, como é o caso das áreas de contabilidade e finanças, recursos humanos, infraestruturas, sistema de informação. O memorando de entendimento com a Troika refere a realização de um novo PRACE e a promoção da partilha de serviços na administração central, nas áreas de recursos humanos e tecnologias.
Grandes Opções do Plano
Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro, aprova as Grandes Opções do Plano para 2012, aposta estratégica dos serviços partilhados, com o intuito de libertar os organismos nucleares de atividades de suporte, aumentar a eficiência, entre outros. Isto, através da implementação do GeRFiP e do GeRHuP em mais organismos; Alargar a centralização no SNCP e do Parque de Veículos do Estado; Lei n.º 66-A/2012, de 31 de dezembro, aprova as Grandes Opções do Plano para 2013, continuação da visão estratégica para a implementação de serviços partilhados na AP, agora com a eSPap, que assumiu a missão e as atribuições da GeRAP e da ANCP e do Instituto de Informática; Continuação da disseminação do GeRFiP e do GeRHuP em mais organismos; Alargar a centralização no SNCP e do Parque de Veículos do Estado; Lei n.º 83-B/2013, de 31 de dezembro, aprova as Grandes Opções do Plano para 2014, colocando o ponto 2.6.3 referente às compras públicas e serviços partilhados, com a continuação da criação de mais Acordos Quadro, disseminar a Gestão do Parque de Veículos do Estado, do GeRFiP e do GeRHuP; Lei n.º 82-A/2014, de 31 de dezembro, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2015, mantendo o ponto 2.6.3 - compras públicas e serviços partilhados, com a partilha de objetivos orçamentais entre ministérios, para além da gestão partilhada de recursos humanos e patrimoniais; Dinamização do plano estratégico da eSPap e o reforço desta junto do SNCP; Upgrade ao GeRFiP e a continuidade da gestão partilhada de recursos humanos.



Orçamento do Estado
N/R
Legislação Relativa a Serviços Partilhados
<p>O Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, procede à aprovação da Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, onde é referido, mais concretamente na alínea b) do n.º 3 do artigo 10.º, que a Direção-Geral de Infra-Estruturas e Equipamentos procede à aquisição de bens e serviços de âmbito transversal para as FSS e para outros serviços do MAI;</p> <p>Mais tarde, com o Decreto Regulamentar n.º 29/2012, de 13 de março, é aprovada a orgânica da Secretaria-Geral do MI;</p> <p>Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, extinção da GeRAP e da ANCP e criação da eSPap, conjugado com o Despacho n.º 13036/2012, de 4 de outubro;</p> <p>Com a publicação da Portaria n.º 275/2012, de 10 de setembro, são aprovados os Estatutos da eSPap e definidas as suas áreas de negócio;</p> <p>Adoção obrigatória do POCP nos serviços integrados e serviços e fundos autónomos, através da eSPap, conforme artigo 16º do Decreto-lei n.º 36/2013, de 11 de março;</p> <p>O Decreto-Lei n.º 161-A/2013, de 2 de dezembro, altera o Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, o Decreto-Lei n.º 160/2012, de 26 de julho, Decreto Regulamentar n.º 29/2012, de 13 de março;</p> <p>O Decreto-Lei n.º 112/2014, de 11 de julho, procede à extinção da Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos e consequentemente, à centralização das competências da área das comunicações e das tecnologias de informação na Secretaria-Geral do MAI;</p> <p>Estabelece a obrigatoriedade de consulta da Rede Operacional de Serviços Partilhados de Tecnologias de Informação e Comunicação da Administração Pública no âmbito dos procedimentos de aquisição de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação, e regula a aquisição e a utilização de serviços de comunicação pela Administração Pública, segundo o Decreto-Lei n.º 151/2015, de 6 de agosto;</p> <p>Aprova as regras de organização e funcionamento da Rede Operacional de Serviços Partilhados de Tecnologias de Informação e Comunicação da Administração Pública, conforme RCM 66/2015, de 8 de setembro;</p> <p>Dentro do MAI, a Portaria n.º 145/2014, de 16 de julho, procede à criação da Direção de Serviços da Unidade Ministerial de Compras da Secretaria-Geral do Ministério, atribuindo a competência para proceder à realização de todos os procedimentos aquisitivos acima dos 150.000€ para as FSS, conforme alínea h) do artigo 3.º.</p>

Quadro 12 – Sinopse legislativa XXI Governo Constitucional

Programa do Governo
<p>No âmbito da Segurança Interna, o programa do governo pretende estimular a partilha de recursos entre as várias FSS, para assim, conseguir aumentar a eficácia, e o controlo dos custos.</p> <p>Reestruturar o sistema de ensino das FSS, partilhando a informação, o conhecimento, as competências e os recursos.</p> <p>Criação de uma rede de serviços partilhados ao nível das Secretarias-Gerais em articulação com a eSPap; "Partilha de recursos e a melhora dos instrumentos de gestão dos dirigentes públicos.";</p> <p>Modernizar e racionalizar a despesa pública, através da melhoria dos serviços partilhados de compras públicas.</p>
Grandes Opções do Plano
<p>Na Lei n.º 7-B/2016, de 31 de março, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2016-2019, no ponto 8 referente à Segurança Interna, constata-se que para manter a despesa controlada e para colocar mais elementos das forças de segurança para a área operacional, só é possível através do estímulo da partilha de recursos entre as FSS;</p> <p>No ponto 11 alusivo à simplificação administrativa e valorização de funções públicas, encontra-se a criação de uma rede de serviços partilhados, entre as entidades centrais e a eSPap;</p> <p>A Lei n.º 41/2016, de 28 de dezembro, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2017, refere, na parte respeitante às Forças de Segurança modernas e eficazes, a partilha de recursos FSS, bem como a criação de uma central única de aquisição de fardas e equipamentos;</p> <p>A Lei n.º 113/2017, de 29 de dezembro, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2018, salienta o reforço das ações de formação conjunta e partilhada entre FSS, bem como, a adoção do modelo de serviços partilhados interno a cada serviço para as áreas de gestão financeira, recursos humanos, e patrimonial, no intuito de eliminar redundâncias, tornando os processos mais eficientes, com o objetivo último de libertar efetivos e recursos para a componente operacional;</p>



<p>A Lei n.º 70/2018, de 31 de dezembro, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2019, salienta a prossecução da reorganização das estruturas de suporte das FSS, através da adoção do modelo interno de serviços partilhados na GNR, nas áreas financeira, patrimonial e de recursos humanos, com o objetivo de atingir uma maior eficácia e a libertação efetivos para a área operacional; Aumento da formação partilhada entre as FSS.</p>
<p>Orçamento do Estado</p>
<p>N/R.</p>
<p>Legislação Relativa a Serviços Partilhados</p>
<p>A adoção do SNC-AP é realizada através da adesão da solução GeRFiP, artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, artigo 29º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho; A Portaria n.º 40/2017, de 27 de janeiro, remuneração da eSPap no âmbito do SNCP e do Parque Veículos do Estado; O Decreto-Lei n.º 30/2018, de 7 de maio, e a Portaria n.º 194/2018, de 4 de julho, procedem à publicação das regras que devem obedecer as aquisições de serviços e alojamento de viagens; A Portaria 256/2018, de 10 de setembro, procede à aprovação dos novos estatutos da eSPap; O Programa Nacional de Reformas 2016-2022, apresentado pelo XXI Governo Constitucional, com a última adaptação de 2018, refere, na parte respeitante à sustentabilidade das finanças públicas, a necessidade de externalizar as funções de suporte para libertar recursos para a componente operacional, bem como de iniciar os trabalhos preparatórios para a implementação de um modelo de serviços partilhados nas FSS; Em 2018, o Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, conjugado com a Declaração de Retificação n.º 22/2018, de 10 de julho, procedem à revogação da alínea c) do n.º 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 126-B/2011, de 29 de dezembro, e a alínea h) do artigo 3.º da Portaria n.º 145/2014, de 16 de julho, na parte respeitante aos procedimentos das FSS acima dos 150.000€ que eram realizados pela DSUMC; Criação de uma direção na dependência direta do Secretário-Geral da Administração Interna, com as funções de planeamento, gestão, execução e monitorização de todos os projetos incluídos na lei de programação de infraestruturas e equipamentos das FSS; O Despacho n.º 886/2018, de 23 de janeiro, procede à criação, na estrutura orgânica flexível da SGAI, de uma Divisão, para o desenvolvimento dos procedimentos aquisitivos necessários e da monitorização material e financeira dos respetivos projetos e medidas, para as FSS; No âmbito do Despacho n.º 887/2018, de 23 de janeiro, foi fixado o número máximo de unidades flexíveis da Secretaria-Geral da Administração Interna. O artigo 1.º conjugado com o artigo 6.º procedem à criação da Divisão de Programa de Infraestruturas e Equipamentos, que tem como desígnio proceder à elaboração das aquisições de bens e serviços e de empreitadas no âmbito da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança decorrente da Lei n.º 10/2017, de 3 de março; Através do Despacho n.º 7794/2018, de 14 de agosto, a Inspeção-Geral da Administração Interna procede a uma auditoria aos processos dos recursos humanos, financeiros e logísticos da GNR para avaliar o impacto da implementação de um modelo de serviços partilhados.</p>



Apêndice E – Sinopse legislativa do XXII e do XXIII Governos Constitucionais

Quadro 13 – Sinopse legislativa XXII Governo Constitucional

Programa do Governo
Aumenta as soluções de partilha de recursos entre as FSS, através da eliminação de redundâncias, com a integração de estruturas de apoio técnico e de suporte logístico, com o objetivo de colocar mais policias na atividade operacional.
Grandes Opções do Plano
A Lei n.º 3/2020, de 31 de março, e a Lei n.º 75-C/2020, de 31 de dezembro, que aprovam as Grandes Opções do Plano para 2020 e as Grandes Opções do Plano para 2021-2023, respetivamente, referem por forma a proporcionar aos cidadãos níveis mais elevados de segurança, é intenção do Governo aprofundar as soluções de partilha de recursos nas FSS, mais concretamente na GNR e PSP, através da integração, faseada, das estruturas de apoio técnico e de suporte logístico, com o objetivo de alocar mais efetivo na atividade operacional e proceder à eliminação de redundâncias.
Orçamento do Estado
A Lei n.º 2/2020, de 31 de março, refere, no seu artigo 39.º, a necessidade do Governo em promover soluções de partilha de recursos nas FSS, nas estruturas de apoio técnico e de suporte logístico, com o objetivo de eliminar redundâncias e alocar mais elementos à parte operacional; A Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, reforça a intenção implementar um projeto-piloto de partilha de recursos entre as FSS, conforme referido pelo artigo 40.º.
Legislação Relativa a Serviços Partilhados
O Despacho n.º 5118/2020, de 30 de abril, procede à criação do GTTIC com a missão de elaborar um diagnóstico às necessidades de software e hardware da GNR, PSP e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; O Despacho n.º 5865/2020, de 28 de maio, estabelece a criação do GTPARE a desenvolver pela Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Económico, para a integração gradual das estruturas de apoio técnico-administrativo e logístico; O Despacho n.º 6141/2020, de 8 de junho, do Ministro da Administração Interna, procede à criação GTSP, com o intuito de desenvolver e avaliar os impactos de um modelo de prestação de serviços partilhados nas FSS na área financeira, logística e de recursos humanos; A RCM n.º 55/2020, de 31 de julho, que aprova a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, referiu a necessidade de até 2023 proceder à integração de três soluções de partilha de recursos nas FSS; O Despacho n.º 887/2018, de 23 de janeiro, apesar de ter sido revogado pelo Despacho 12643/2021, de 27 de dezembro, a Divisão de Programa de Infraestruturas e Equipamentos ainda tem como objetivo proceder à elaboração das aquisições de bens e serviços e de empreitadas no âmbito da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança, conforme salientado no artigo 6º.

Quadro 14 – Sinopse legislativa XXIII Governo Constitucional

Programa do Governo
Pretende aumentar as soluções de partilha de recursos entre as FSS, através da eliminação de redundâncias, com a integração de estruturas de apoio técnico e de suporte logístico, e com o objetivo de colocar mais policias na atividade operacional, proporcionando mais segurança aos cidadãos.



Apêndice F – Estrutura da Guarda Nacional Republicana

Para melhor compreensão dos impactos que as soluções de partilha de serviços são suscetíveis de provocar numa estrutura militar como a GNR instituição que tem a responsabilidade territorial de cerca de 94% do território nacional, onde residem, aproximadamente, 52% da população (GNR, 2022), procede-se à sua caracterização, destacando os elementos diferenciadores resultantes do espetro missionário que brota da LOGNR e legislação complementar, operando de forma contínua e ininterrupta.

Para garantir esta abrangência, a GNR tem implementado um conjunto de unidades e subunidades em todo o território, tornando-se, desta forma, na “única força de quadrícula a ocupar efetivamente todo o território nacional (Branco, 2010, p 50).

Por ser uma força de segurança militar, e por essa razão, com valências militar e policial, a GNR é considerada uma força de *gendarmérie*, caracterizada por um comando centralizado, verticalmente hierarquizado, muito disciplinado e com uma estrutura operacional implementada na malha de quadrícula territorial (Branco, 2015, p 31).

Reforça o mesmo autor, dizendo, que as forças de *gendarmeries* têm natureza militar com uma vasta formação policial, sendo caracterizadas por possuírem uma polivalência de missões, isto é, terem dualidade de emprego, capacidade de prontidão e continuidade, e, em função da sua implementação, possuírem grande proximidade com a população.

Lutterbeck (2013) define *gendarmeries* em sentido restrito, como sendo uma força policial com estatuto militar que, apesar de geralmente se enquadrarem no Ministério do Interior, podem, em determinadas condições, passar para a esfera do ministério da defesa, conforme aliás é expresso n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, da LOGNR.

No que diz respeito ao sentido amplo, Lutterbeck (2013) refere que, qualquer força policial com características militares, com a sua estrutura organizacional, doutrinal e de armamento pode ser considerada *gendarmérie*.

Referir, por fim, que Portugal, através da GNR, é fundador da Associação FIEP (França, Itália, Espanha, Portugal) que integra as forças do tipo *gendarmeries* e policiais com estatuto militar (GNR, 2022), forças caracterizadas por possuírem um comando único e inerente capacidade de autossustentação logística.

Por conseguinte, importa ter presente, que o comando é a autoridade atribuída para direção, coordenação e controlo das forças militares. Por outro lado, o controlo tem como designação, o saber gerir e dirigir forças e funções coerentes com a autoridade de comando de um comandante, possibilitando, desta forma, calcular, adquirir e aplicar recursos para apoiar a uma dada missão (North Atlantic Treaty Organization [NATO], 2019).

A doutrina da GNR (1996) salienta que, para existir unidade de comando, é essencial a atribuição da autoridade a um único comandante.

O comando completo (FULLCOM), segundo o Exército Português (EP) (2012), consiste na autoridade conferida a um determinado comandante sobre as forças que se encontram à sua disposição, no que respeita aos aspetos operacionais, administrativos e logísticos, situação que igualmente encontra respaldo no manual de operações da GNR e caracteriza as demais forças militares integrantes da aliança atlântica.

De acordo com as mesmas publicações (EP, 2012 e GNR, 1996), o comando administrativo (ADCOM), consiste no comando de forças, com vínculo hierárquico limitado somente para assuntos administrativos e logísticos, uma vez que as mesmas dependem de outro comandante no âmbito operacional.

Importa frisar, que para o EP (2012), o controlo administrativo (ADCON) consagra “a direção ou o exercício de autoridade sobre subordinados ou outras organizações no que



respeita a assuntos administrativos (...), pessoal, reabastecimento, serviços e outros assuntos não incluídos na missão operacional”.

Conforme Quadro 15 é possível identificar os graus de autoridade nas operações decorrente dos diferentes níveis de comando que caracteriza a NATO.

Quadro 15 – Graus de autoridade nas operações

Authority	FULLCOM	OPCOM	OPCON	TACOM	TACON
Task organize the assigned element	X	X			
Assign missions to the assigned element	X	X	X (limited)		
Assign tasks to the assigned element for the purpose of which it has been assigned.	X	X	X	X (limited)	
May further delegate command authority	OPCOM OPCON TACOM TACON	OPCOM OPCON TACOM TACON	OPCON TACOM TACON	TACOM TACON	TACON
Coordinate movement, local defence, and force protection	X	X	X	X	X
Planning and coordination	X	X	X	X	X
Administrative and logistic responsibility	X				
FULLCOM full command OPCON operational control TACON tactical control OPCOM operational command TACOM tactical command					

Fonte: Adaptado a partir de NATO (2019).

Importa, por conseguinte, salientar o facto de que a GNR é um organismo público, com autonomia administrativa, integrado na Administração Central do Estado, com responsabilidade na área da segurança interna, conforme referido pelo artigo 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprovou a Lei de Segurança Interna.

Segundo o artigo 1.º do diploma legal supracitado, a GNR tem como desiderato, entre outros, garantir o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, a ordem e a segurança pública e a proteção de pessoas e bens.

Assim, a Guarda, de acordo com o n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, que aprovou a orgânica da GNR, no âmbito da segurança interna, constitui-se como uma força de segurança de natureza militar. Para o cumprimento das atribuições definidas no artigo 3.º da LOGNR, a Guarda compreende, de acordo com o artigo 20.º da referida Lei, uma estrutura geral composta por uma estrutura de comando, unidades e o estabelecimento de ensino.

Para efeitos do presente trabalho, importa realçar a estrutura de comando da GNR, conforme Figura 14.

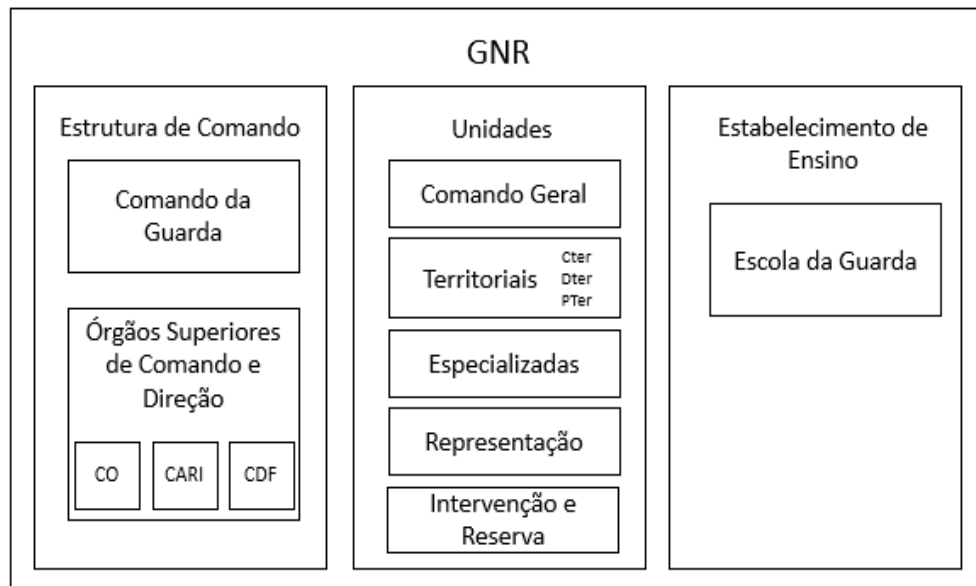


Figura 14 – Estrutura organizacional da Guarda Nacional Republicana

Fonte: Adaptado a partir de GNR (2020).

Para o cumprimento da missão da GNR, e conforme a alínea a) do n.º 3 do artigo 23.º do diploma sobredito, o Comandante-Geral, que integra a estrutura de Comando da Guarda, exerce o comando completo sobre todas as forças e elementos da Guarda, essencial para o cumprimento das suas atribuições organicamente definidas. Por outro lado, o Comando Operacional tem o comando direto de toda a atividade operacional, conforme explanado no artigo 32.º da LOGNR.

No desenvolvimento da publicação da LOGNR foi aprovado o Decreto Regulamentar n.º 19/2008, de 27 de novembro, com as devidas atualizações decorrentes do Decreto-Lei n.º 7/2021, de 18 de janeiro, o qual, refere que o Comando da Administração dos Recursos Internos (CARI) garante o comando e a direção de toda a atividade da Guarda nos domínios da administração de recursos humanos, financeiros e logísticos, bem como as infraestruturas, a assistência na doença e assistência religiosa, conforme Figura 15.

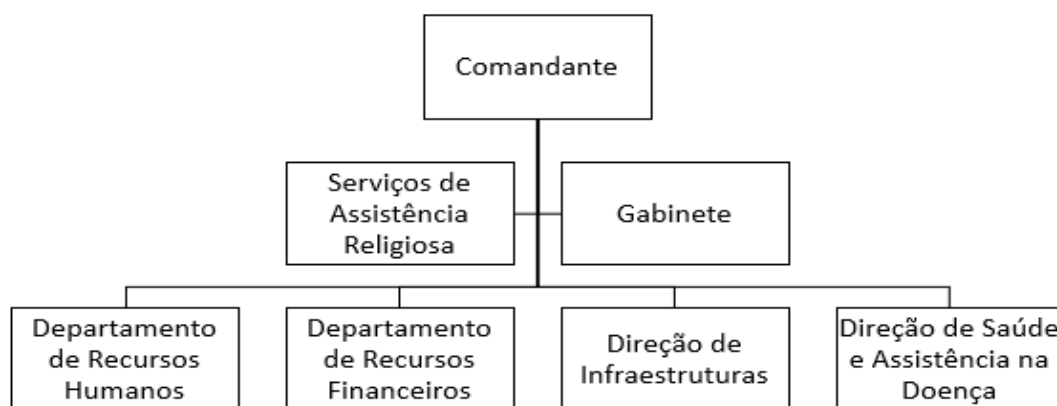


Figura 15 – Organograma do Comando da Administração dos Recursos Internos

Fonte: Adaptado a partir de GNR (2021).

De salientar que o CARI detém autoridade técnica, no âmbito das áreas de recursos humanos, logísticos e materiais, da elaboração dos estudos e planos de estado-maior que forem instados, da colaboração com a estrutura de comando e na fixação e disseminação dos parâmetros técnicos das áreas da sua competência, para além de todos os outros referidos nos artigos 11.º-A e seguintes do Decreto Regulamentar n.º 19/2008, 27 de novembro.



Apêndice G – Análise de conteúdo das entrevistas de aprofundamento

Quadro 16 – Análise das entrevistas

Dimensão	Tópico	Indicador	Questões	Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados		
					EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média
1. Reformas Administrativas	1. Serviços Partilhados implementados	1. Quais os serviços partilhados implementados atualmente na GNR?	A.01.01.01.S01	Disponibilização da Rede Nacional de Segurança Interna	1		1	1	1	1	1	6	86%	57%
			A.01.01.01.S02	Compra agregada na Unidade Ministerial de Compras	1		1	1		1	1	5	71%	
			A.01.01.01.S03	Aquisições no Sistema Nacional de Compras Públicas e no Parque de Veículos do Estado e contabilização no sistema partilhado financeiro		1	1	1		1	1	5	71%	
			A.01.01.01.S04	Registo no Sistema de Informação Geográfica do Ministério da Administração Interna			1		1	1	1	4	57%	
			A.01.01.01.S05	Registo no repositório único do Sistema Integrado de Informações Operacionais Policiais					1		1	14%		
			A.01.01.01.S06	Execução dos procedimentos da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança			1			1	1	3	43%	
		A.01.01.02.S01	Resultante do enquadramento legal (imposição legal)	1	1	1	1	1	1	1	7	100%	76%	
		A.01.01.02.S02	Proveniente do mecanismo de troca de informação entre as Forças e Serviços de Segurança	1	1	1		1	1	1	6	86%		
		A.01.01.02.S03	Por via de trabalhos preparatórios (implementação do GeRFiP)			1			1	1	3	43%		



Integração de soluções de partilha de recursos nas forças de segurança: impacto na área administrativo-logística da GNR

Dimensão	Tópico	Indicador	Questões	Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados			
					EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	Σ seg.	%	Média	
A. Soluções de partilha de recursos já implementadas na GNR.	2. Ciclo Políticas Públicas	2. Implementação o políticas públicas	3. Face às soluções implementadas tem conhecimento da existência da avaliação do seu impacto? Já foram realizadas avaliações ao impacto dos serviços partilhados implementados?	A.02.02.03.S01	Não foram efetuadas avaliações sistemáticas	1		1	1	1	1	1	6	86%	48%
				A.02.02.03.S02	São efetuadas avaliações de poupanças		1					1	14%		
				A.02.02.03.S03	Realização do inquérito de satisfação			1	1		1	1	4	57%	
				A.02.02.03.S04	Revogação da Portaria 145/2014, de 16 de julho, por falta de capacidade da UMC			1			1	1	3	43%	
				A.02.02.03.S05	Realização de procedimentos aquisitivos pela GNR, por falta de capacidade da UMC			1			1	1	3	43%	
				A.02.02.03.S06	Fraca execução da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos das Forças e Serviços de Segurança			1			1	1	3	43%	
	3. Organização	3. Comando e Controlo	4. Os serviços partilhados atualmente implementados, tiveram impacto na estrutura de Comando e Controlo na área administrativo-logística da GNR?	A.03.03.04.S01	Não tiveram impacto na estrutura de comando e controlo			1	1	1	1	1	5	71%	52%
				A.03.03.04.S02	Redução de efetivos por força da implementação da Portaria n.º 145/2014, de 16 de julho.			1			1	1	3	43%	
				A.03.03.04.S03	Com a revogação da Portaria n.º 145/2014, de 16 de julho, não houve reforço de efetivos, existindo um défice de 40%			1			1	1	3	43%	
	4. Pontos Fortes	5. Que pontos fortes identifica nas soluções de serviços partilhados atualmente existentes na GNR?	A.04.04.05.S01	Integração e normalização de processos financeiros e logísticos	1		1	1		1	1	5	71%	60%	
			A.04.04.05.S02	Simplificação do processo de contratação	1		1	1		1	1	5	71%		
			A.04.04.05.S03	Elevados níveis de segurança na rede	1						1	14%			
			A.04.04.05.S04	Partilha de conhecimento e boas práticas entre entidades			1	1	1	1	1	5	71%		
			A.04.04.05.S05	Aumento de eficácia e eficiência			1	1		1	1	4	57%		
			A.04.04.05.S06	Redução de custos			1	1	1	1	1	5	71%		



Integração de soluções de partilha de recursos nas forças de segurança: impacto na área administrativo-logística da GNR

Dimensão	Tópico	Indicador	Questões	Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados			
					EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	Σ seg.	%	Média	
4. Reformas Administrativas	5. Pontos Fracos	6. Que pontos fracos identifica nas soluções de serviços partilhados atualmente existentes na GNR?	A.04.05.06.S01	Resistência de algumas entidades	1								1	14%	43%
			A.04.05.06.S02	Inadequação a grandes Instituições			1	1		1	1		4	57%	
			A.04.05.06.S03	A falta de Formação específica			1	1		1	1		4	57%	
			A.04.05.06.S04	Interoperabilidade limitada entre softwares			1	1		1	1		4	57%	
			A.04.05.06.S05	Inadaptação do GeRFiP ao cumprimento da Norma de Contabilidade Pública n.º 27 do Sistema de Normalização Contabilística para administrações públicas			1	1		1	1		4	57%	
			A.04.05.06.S06	Procedimentos pré-contratuais não concluídos por entidades agregadoras			1	1		1	1		4	57%	
			A.04.05.06.S07	Situações alheias que possam existir						1			1	14%	
			A.04.05.06.S08	A Falta de recursos, cada vez mais vincada nas organizações			1					1	2	29%	
	6. Oportunidades	7. Que oportunidades identifica nas soluções de serviços partilhados atualmente existentes na GNR?	A.04.06.07.S01	Harmonização de procedimentos e requisitos	1	1	1	1		1	1		6	86%	63%
			A.04.06.07.S02	Desenvolvimento de soluções comuns	1		1	1		1	1		5	71%	
			A.04.06.07.S03	Aumento da qualidade		1	1		1	1	1		5	71%	
			A.04.06.07.S04	Eficiência dos serviços públicos		1	1		1	1	1		5	71%	
			A.04.06.07.S05	Capacitação dos recursos humanos		1	1			1	1		4	57%	
			A.04.06.07.S06	Interoperabilidade dos sistemas de suporte aos serviços partilhados			1			1	1		3	43%	
			A.04.06.07.S07	Investimento no desenvolvimento de soluções específicas das entidades utilizadoras			1			1	1		3	43%	
	7. Ameaças	8. Que ameaças identifica nas soluções de serviços partilhados atualmente existentes na GNR?	A.04.07.08.S01	Escassez de recursos humanos qualificados	1		1			1	1		4	57%	43%
			A.04.07.08.S02	As soluções não atendem à especificidade das Instituições			1	1		1	1		4	57%	
			A.04.07.08.S03	Limita a instituição em situações de crise				1					1	14%	
			A.04.07.08.S04	O recursos a múltiplas plataformas obriga à duplicação de tarefas e recursos			1			1	1		3	43%	



Integração de soluções de partilha de recursos nas forças de segurança: impacto na área administrativo-logística da GNR

Dimensão	Tópico	Indicador	Questões	Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados			
					EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	Σ seg.	%	Média	
	1. Ciclo Políticas Públicas	1. Criação de alternativas formuladas	9. Que alternativas têm sido identificadas para a formulação de eventuais soluções de partilha de recursos a implementar no âmbito da Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho, que aprova a Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023?	B.01.01.09.S01	Elaboração de estudos prévios	1				1			2	29%	64%
				B.01.01.09.S02	Criação de grupos de trabalho para a elaboração de propostas	1		1	1	1	1	1	6	86%	
				B.01.01.09.S03	Processamento de remunerações (área a desenvolver)	1		1	1		1	1	5	71%	
				B.01.01.09.S04	Gestão financeira (área a desenvolver)	1		1			1	1	4	57%	
				B.01.01.09.S05	Gestão logística (área a desenvolver)	1		1	1		1	1	5	71%	
				B.01.01.09.S06	Gestão da frota automóvel (área a desenvolver)	1		1	1		1	1	5	71%	
	2. Serviços Partilhados	2. Modelo de Serviços Partilhados	10. Na sua opinião, qual o modelo de serviço partilhado a implementar que melhor se coaduna às características e natureza da GNR?	B.02.02.10.S01	Desenvolver soluções comuns	1		1	1	1	1	1	6	86%	48%
				B.02.02.10.S02	Criar uma entidade de serviços partilhados no MAI depois de criar soluções comuns	1							1	14%	
				B.02.02.10.S03	Realização de um estudo prévio abrangente para o caso de se pretender avançar para a entidade de serviços partilhados			1			1	1	3	43%	
		3. Pontos Fortes	11. Que pontos fortes identifica com a integração das novas soluções de partilha de recursos na GNR?	B.03.03.11.S01	Harmonização de procedimentos	1		1	1		1	1	5	71%	71%
				B.03.03.11.S02	Harmonização de requisitos	1		1	1	1	1	1	6	86%	
				B.03.03.11.S03	Aumento da eficácia e eficiência	1		1	1	1	1	1	6	86%	
				B.03.03.11.S04	Partilha de informação entre entidades			1			1	1	3	43%	
		4. Pontos Fracos	12. Que pontos fracos identifica com a integração das novas soluções de partilha de recursos na GNR?	B.03.04.12.S01	Demora na tramitação processual			1	1		1	1	4	57%	52%
				B.03.04.12.S02	Escassez de recursos humanos			1	1		1	1	4	57%	
				B.03.04.12.S03	Investimento do modelo serviços partilhados			1	1		1	1	4	57%	
				B.03.04.12.S04	Mais uma entidade na cadeia de relacionamento			1	1		1	1	4	57%	
				B.03.04.12.S05	Dependência noutra entidade pública				1	1			2	29%	
B.03.04.12.S06				Revisão do alinhamento estratégico			1	1		1	1	4	57%		



Integração de soluções de partilha de recursos nas forças de segurança: impacto na área administrativo-logística da GNR

Dimensão	Tópico	Indicador	Questões	Segmento Identificado	Entidade Entrevistada							Resultados				
					EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	EE6	EE7	∑ seg.	%	Média		
B. Soluções de partilha de recursos em fase de formulação, a serem implementadas até 2023	3. Reformas Administrativas	5. Oportunidades	13. Que oportunidades identifica com a integração das novas soluções de partilha de recursos na GNR?	B.03.05.13.S01	Alargar as soluções de partilha de recursos a outras áreas	1		1				1	1	4	57%	61%
				B.03.05.13.S02	Alargar as soluções de partilha de recursos a outros organismos	1		1				1	1	4	57%	
				B.03.05.13.S03	Eficiência dos serviços públicos			1	1	1	1	1	5	71%		
				B.03.05.13.S04	Alinhamento com as políticas públicas			1	1	1	1	1	5	71%		
				B.03.05.13.S05	Partilha de informação entre entidades			1	1	1	1	1	5	71%		
				B.03.05.13.S06	Harmonização de requisitos			1	1		1	1	4	57%		
				B.03.05.13.S07	Desenvolvimento de soluções comuns			1	1		1	1	4	57%		
				B.03.05.13.S08	Quadros técnicos especializados de Administração Militar e de Engenharias			1				1	1	3	43%	
	6. Ameaças	14. Que ameaças identifica com a integração das novas soluções de partilha de recursos na GNR?	B.03.06.14.S01	Resistência à mudança	1			1				2	29%	53%		
			B.03.06.14.S02	As soluções não atendem à especificidade da instituição	1		1			1	1	4	57%			
			B.03.06.14.S03	Limitação do comando completo			1	1	1	1	1	5	71%			
			B.03.06.14.S04	Redução da capacidade de sustentação logística			1	1		1	1	4	57%			
			B.03.06.14.S05	Limita a instituição em situações de crise			1	1		1	1	4	57%			
			B.03.06.14.S06	Não satisfação de necessidades específicas			1	1		1	1	4	57%			
B.03.06.14.S07			Perda da autonomia gestonária			1			1	1	3	43%				
4. Ciclo Políticas Públicas	7. Implementação o políticas públicas	15. Que decisões poderiam ser tidas em conta para contrariar os constrangimentos e desafios à implementação das soluções de partilha de recursos projetados?	B.04.07.15.S01	Participação das Forças e Serviços de Segurança	1		1	1	1	1	1	6	86%	64%		
			B.04.07.15.S02	Desenvolvimento de soluções comuns	1		1		1	1	1	5	71%			
			B.04.07.15.S03	Garantia da manutenção do comando completo			1	1	1	1	1	5	71%			
			B.04.07.15.S04	Garantir que a atividade operacional não é afetada			1	1	1	1	1	5	71%			
			B.04.07.15.S05	Realização de um estudo prévio abrangente			1			1	1	3	43%			
			B.04.07.15.S06	Promoção de uma estratégia do Ministério da Administração Interna			1			1	1	3	43%			
	5. Segurança	8. Nivel Segurança	16. Tendo em consideração que Portugal é considerado um dos países mais seguros do Mundo, integrando o 4.º lugar no ranking do Global Peace Index 2021, concorda que subsiste a necessidade de efetuar reformas na área administrativo-logística das FSS, ou que estas deveriam envolver outras áreas, designadamente partilha de conhecimento, informação operacional e tecnológica?	B.05.08.16.S01	O problema está para além da área administrativo-logística das Forças e Serviços de Segurança			1	1	1	1	1	5	71%	33%	
				B.05.08.16.S02	Duplicações de competências policiais				1				1	14%		
				B.05.08.16.S03	Quantidade de órgãos de policia				1				1	14%		
				B.05.08.16.S04	Refazer processos					1			1	14%		
				B.05.08.16.S05	Privilegiar o incremento da partilha de informações policiais e operacionais por via tecnológica			1			1	1	3	43%		
				B.05.08.16.S06	Consolidar os serviços partilhados e soluções comuns antes de se avançar para novos			1			1	1	3	43%		



Apêndice H – Modelo de Análise

Quadro 17 – Modelo de Análise

TEMA		Integração de soluções de partilha de recursos nas forças de segurança: impacto na área administrativo-logística da GNR.						
Objetivo Geral		Estimar as estratégias a apreender face ao impacto da adoção de soluções de partilha de recursos na área administrativo-logística da GNR.						
Questão Central		Quais as estratégias a empreender face ao impacto estimado da adoção de soluções de partilha de recursos na área administrativo-logística da GNR?						
Objetivos Específicos		Questões derivadas	Conceitos	Dimensões	Tópicos	Indicadores	Técnicas de recolha	
OE1	Analisar as soluções de partilha de recursos existentes na GNR.	QD1	As soluções de partilha de recursos adotadas na GNR prosseguem os desideratos políticos definidos?	Administração Pública	Soluções de partilha de recursos já implementadas na GNR	Reformas Administrativas	Serviços Partilhados implementados	Análise documental Entrevistas
						Ciclo Políticas Públicas	Implementação políticas públicas	
						Organização	Comando e Controlo	
						Reformas Administrativas	Pontos Fortes	
							Pontos Fracos	
Oportunidades								
Ameaças								
OE2	Analisar o desenvolvimento de soluções de partilha de recursos na GNR no processo de formulação de políticas públicas.	QD2	Quais os impactos esperados do desenvolvimento de soluções de partilha de recursos na GNR no processo de formulação de políticas públicas?	Modelos de Administração	Soluções de partilha de recursos em fase de formulação, a serem implementadas até 2023	Ciclo Políticas Públicas	Criação de alternativas formuladas	Entrevistas
						Serviços Partilhados	Modelo de Serviços Partilhados	
						Reformas Administrativas	Pontos Fortes	
							Pontos Fracos	
							Oportunidades	
						Ameaças		
						Ciclo Políticas Públicas	Implementação políticas públicas	
Segurança	Nível Segurança							