



COPPE/UFRJ

A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (1995/2009):
UMA AVALIAÇÃO DO MODELO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL NA ÁREA DA
CIÊNCIA & TECNOLOGIA

Fernando Otávio de Freitas Peregrino

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Orientador: Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti

Rio de Janeiro

Julho de 2009

A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (1995/2009):
UMA AVALIAÇÃO DO MODELO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL NA ÁREA DA
CIÊNCIA & TECNOLOGIA

Fernando Otávio de Freitas Peregrino

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO
LUIZ COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA
(COPPE) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE
DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE
EM CIÊNCIAS EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO.

Aprovada por:

Prof. Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti, D.Sc.

Prof. Cesar Leopoldo Camacho Manco, D.Sc.

Prof. Fábio Luiz Zamberlan, D.Sc.

Prof. André de Faria Pereira Neto, D.Sc.

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

JULHO DE 2009

Peregrino, Fernando Otávio de Freitas

A Nova Administração Pública no Brasil (1995/2009):
Uma Avaliação do Modelo de Organização Social na área
da Ciência & Tecnologia / Fernando Otávio de Freitas
Peregrino. – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2009.

IX, 100 p.: il.; 29,7 cm.

Orientador: Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de
Engenharia de Produção, 2009.

Referências Bibliográficas: p. 77-85.

1. Gestão Pública. 2. Reforma Gerencial. 3.
Organização Social. I. Cavalcanti, Marcos do Couto
Bezerra. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro,
COPPE, Programa de Engenharia de Produção. III. Título.

Agradecimentos

Nenhum trabalho humano, por mais solitário que pareça, se realiza sozinho. Por isso, seria injusto se não nomeasse aqueles que ajudaram essa jornada acadêmica.

Em primeiro lugar ao meu orientador e professor Marcos Cavalcanti por ter me convencido a retornar à sala de aula para refletir sobre minha experiência de gestor público. Assim como também por ter iluminado essa minha caminhada com seu saber e vivacidade. Sou grato ao pesquisador André Pereira, que considero meu segundo orientador, por ter me ajudado a utilizar os instrumentos da pesquisa e da comunicação científica.

Agradeço ao professor César Camacho pelo apoio e importante entrevista que me concedeu legitimada pela sua experiência de diretor da Organização Social do Instituto de Matemática Pura e Aplicada. Assim como aos coordenadores de administração e finanças da OS-IMPA, Cássia Pessanha e José Luiz Perez, que com interesse e disposição se dispuseram a dar entrevistas sobre o objeto de meu estudo.

Obrigado ao professor Fabio Luiz Zamberlan, pelas importantes contribuições ao aperfeiçoamento do meu trabalho.

Ao professor Ricardo Galvão, um dos idealizadores da cooperação CBPF-COPPE, que permitiu o desenvolvimento de meus estudos voltados à realidade da administração pública e da gestão das unidades de pesquisa do MCT. Aos meus professores do mestrado na pessoa do professor Michel Thiollent, aos colegas de turma através de Danielle Vieira, colega e incentivadora, e aos funcionários do PEP na pessoa da sempre efetiva Fátima.

À diretoria da COPPE que sempre me abriu espaços para exercitar na prática o tema da dissertação na Fundação COPPETEC. Faço isso através do amigo e ilustre diretor geral Luiz Pinguelli Rosa.

Sou grato aos ex-governadores do Estado do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, Anthony Garotinho e Rosinha Garotinho por terem me confiado as direções de importantes órgãos do sistema de ciência e tecnologia, como a FAPERJ, o PRODERJ e a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação e com isso ajudado a ampliar minha maturidade de gestor público que serviu de lastro prático para esse trabalho acadêmico.

Aos meus colegas da COPPETEC que me apoiaram nos momentos de intensa atividade.

Represento eles nas pessoas de Andrew, Alexander, Tina e Lúcia.

Finalmente, os agradecimentos aos meus familiares. Primeiro ao meu pai (*in memoriam*) e à minha mãe por me terem ensinado a virtude de procurar sempre trilhar e valorizar os caminhos da educação, do bem comum e da justiça. Aos meus irmãos e às minhas irmãs, representados por Júlia e Carol, pelo apoio em todos os momentos.

E, para concluir, meus agradecimentos à minha querida esposa Edir que, sem dúvida, foi a grande e constante incentivadora dessa minha caminhada. Devo-lhe desculpas também pelos momentos de convívio roubados, assim como aos meus filhos Pedro, Tiago e Bruno. A eles dedico esse trabalho com carinho e amor pela compreensão e incentivo.

Fernando Peregrino

Resumo da Dissertação apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M.Sc.)

A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (1995/2009):
UMA AVALIAÇÃO DO MODELO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL NA ÁREA DA
CIÊNCIA & TECNOLOGIA

Fernando Otávio de Freitas Peregrino

Julho/2009

Orientador: Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti

Programa: Engenharia de Produção

A dissertação analisa o funcionamento do modelo das Organizações Sociais – OS - proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE, 1995), aplicado em unidades de ciência e tecnologia. Esse modelo, inspirado em reformas ocorridas em vários países nos anos 80, denominadas de a Nova Administração Pública (*New Public Management*), preconiza a incorporação de instrumentos gerenciais do setor privado pelo setor público.

O trabalho realiza uma revisão das experiências internacionais e da trajetória da administração pública brasileira, seus movimentos de centralização e descentralização, visando situar em que cenário ocorre essa iniciativa da OS.

A metodologia utilizada foi a de estudo de caso tendo como unidade de análise a Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada – IMPA.

A hipótese confirmada é a de que o modelo da OS, apesar dos resultados positivos, sofre indícios de restrições que podem ameaçar a sua estabilidade, devido ao controle burocrático que predomina na Administração Pública do país. A dissertação não encontrou nenhuma evidência de que o modelo de OS visa a desobrigação do Estado com as unidades de pesquisa, nem tampouco sua privatização.

Abstract of Dissertation presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M.Sc.)

THE NEW PUBLIC ADMINISTRATION IN BRAZIL (1995/2009):
AN EVALUATION OF THE “SOCIAL ORGANIZATION” MODEL IN THE
SCIENCE & TECHNOLOGY AREA

Fernando Otávio de Freitas Peregrino

July/2009

Advisor: Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti

Department: Engineering of Production

This dissertation analyses the "Organização Social" (OS - Social Organization), which was proposed in the Brazilian Directive Plan For The Reform Of The State Administrative Structure (PDRAE, 1995), as applied in science and technology institutions. This model, inspired by the reforms which had occurred in several countries in the 1980s, and denominated “New Public Management”, proposed the incorporation of private sector management techniques into the public sector. This study undertakes a revision of the international experience and the path taken by Brazilian public administration, with its tendencies towards centralization and decentralization, in order to clarify the scenario in which the OS initiative occurred.

The methodology applied was a case study approach specifically to the case of the “Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada” (IMPA – the Institute of Pure and Applied Mathematics Association).

The confirmed hypothesis was that the OS model, despite very positive results, is suffering restrictions that may threaten its stability. This is due to the bureaucratic control of Brazilian public administration. The dissertation found neither evidence that the Brazilian State has effectively relinquished direct control, nor that any privatization process has taken place.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
-------------------------	---

CAPÍTULO I: A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Introdução	7
1.2 A Nova Administração Pública: fundamentos teóricos	10
1.3 A Administração Pública Brasileira: história e singularidades	15
1.4 A Reforma Proposta no PDRAE (1995)	19
1.5 Administração de Unidades de Pesquisas: especificidades	23
1.6 Conclusões do Capítulo	27

CAPÍTULO II: ORGANIZAÇÃO SOCIAL

2.1 Introdução	29
2.2 Definições	30
2.3 Discussão sobre o modelo	33
2.3.1 Preliminares	33
2.3.2 Fontes consideradas	34
2.3.3 Aspectos relevantes do modelo.	35
2.4 Conclusões do capítulo	41

CAPÍTULO III: METODOLOGIA E OBJETO DE ESTUDO

3.1 Introdução.....	43
3.2 Fundamentação teórica da escolha do estudo de caso	43
3.3 Unidade de Análise: OS-IMPA	44
3.4 Dimensões a serem avaliadas	46

3.4.1 Dimensões Operacionais.....	46
3.4.2 Dimensões Institucionais	49
3.5 Fontes da Pesquisa	50
3.6 Conclusões do Capítulo.....	51
 CAPÍTULO IV: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO CASO	
4.1 Introdução.....	52
4.2 Premissas para discussão.....	54
4.3 Apresentação e análise dos dados segundo as dimensões.....	57
 CONCLUSÃO.....	
	71
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	
	77
 APÊNDICE A	
	86
 APÊNDICE B	
	92
 APÊNDICE C	
	98
 ANEXO	
	100

INTRODUÇÃO

No início dos anos 80, em plena expansão da globalização, a imprensa e a academia passaram a discutir de forma sistemática o papel do Estado na economia e na sociedade. De um lado, havia os que entendiam que o Estado tinha esgotado seu papel de promotor e agente ativo do processo econômico e social. De outro, posicionavam-se aqueles que preservavam a visão do papel do Estado como agente intervencionista na economia e promotor e executor de políticas sociais, o chamado “Estado do Bem Estar Social”. Os primeiros defendiam a privatização de empresas públicas que deveriam ser entregues à competição do mercado. Para eles, o crescimento do Estado fez com que suas empresas e agências se tornassem ineficientes, não apenas as que atuavam no mercado, como também as que atuavam na área social. A alternativa apresentada foi denominada de “Estado Mínimo”. Segundo essa concepção, a globalização e o neoliberalismo, através da abertura dos mercados, por si só uniformizariam o desenvolvimento entre os países e conduziriam à modernização interna das sociedades e de seus Estados, assim como à homogeneização das economias. Esta visão sobre o funcionamento do capitalismo foi considerada mítica. Apesar de essa ambivalência poder ser considerada um tanto artificial, ela revela duas das tendências presentes no pensamento econômico daquela época e que iriam se refletir em distintas visões sobre a questão gerencial do Estado. Na década seguinte, ou seja, nos anos 90, essa polarização passou a ser contemplada com outra perspectiva: não se tratava de privatizar ou não, e sim de promover a melhoria da gestão do Estado. Esta seria uma condição necessária para que ele exercesse melhor seu papel, na economia e na sociedade. Um papel condizente com a nova realidade econômica mundial (DINIZ, 2002).

Foi nesse contexto histórico que reformas administrativas foram implementadas em alguns países como a Inglaterra, a Nova Zelândia e os EUA. Essas reformas visavam capacitar gerencialmente os Estados nacionais na implantação de políticas públicas e na prestação de serviços. De um modo geral, tais reformas foram inspiradas no modelo da *New Public Management* – NPM - (Nova Administração Pública) que preconizava que os princípios gerenciais das empresas privadas passassem também a estar presentes no funcionamento dos governos e de suas políticas públicas.

Como a crise econômica mundial alimentava o processo inflacionário e reduzia a capacidade financeira dos Estados, essas reformas deveriam enfrentar os desequilíbrios fiscais atribuídos à baixa eficiência dos governos e a sua atuação na produção de bens econômicos de mercado, promoverem o controle dos gastos públicos e realizar mudanças institucionais visando dotá-lo de maior flexibilidade de gestão (REZENDE, 2004).

No Brasil a NPM se materializou formalmente com a promulgação do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE) em 1995. Este Plano traduzia uma política explícita instituída pelo Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso que visava, de um lado, privatizar grandes conglomerados públicos e, de outro, introduzir mudanças no modelo da administração pública. Neste segundo caso, esse Plano guarda estreita semelhança com os princípios das reformas iniciadas na década anterior sob o modelo da NPM.

Para dar conta de seu objetivo, o PDRAE (1995) subdividiu o aparelho do Estado brasileiro em quatro grandes segmentos: a) o núcleo de decisões estratégicas integrado pelos Poderes Legislativo, Judiciário e o Executivo, além do Ministério Público. O Poder Executivo seria composto pela presidência da república, os ministérios e suas estruturas auxiliares, todos responsáveis pelo planejamento e formulação de políticas

públicas; b) o núcleo de atividades exclusivas do Estado, que corresponderia aos serviços que só o Estado pode realizar, como regulamentar, fiscalizar e fomentar cobrança e fiscalização de impostos, poder de polícia e os serviços básicos como a previdência social e o controle do meio ambiente; c) o núcleo de serviços não-exclusivos que incluiria setores onde o Estado atuaria com organizações privadas. Nesse caso o Estado não abdica sua presença, pois estes setores envolvem os direitos humanos e produzem benefícios sociais relevantes para toda a sociedade, como saúde e educação; d) o núcleo de produção de bens e serviços para o mercado. Neste núcleo atuariam empresas que visam o lucro, mas que permaneceriam nas mãos do Estado, sobretudo em setores de infra-estrutura, onde não é possível fazer o controle pelo mercado. Por essa razão, quando privatizadas, essas empresas deveriam ser controladas rigidamente pelo poder público.

Do ponto de vista da Administração Pública, essa reforma tinha como objetivo instituir um modelo “gerencial” com duplo objetivo estratégico: criar o “controle por resultados” dessa administração e ampliar a descentralização na execução de serviços públicos.

Uma das proposições do PDRAE (1995) foi a criação das “Organizações Sociais” (OS) - entidades privadas, com autonomia e flexibilidade de gestão, que atuariam no setor de serviços não-exclusivos do Estado. As OS manteriam uma relação de parceria com o Estado através de um “contrato de gestão” com metas a serem cumpridas por seus gestores.

Na área da Ciência e Tecnologia essa transformação também pode ser percebida. O “Instituto de Matemática Pura e Aplicada” (IMPA) tornou-se a primeira entidade do Estado a ser transformada em OS (2000)¹, passando a ser denominado oficialmente de “Associação Instituto de Matemática Pura e Aplicada”, seguindo assim o que

¹ Decreto No. 3.605, de 20 de setembro de 2000.

determinava a Lei 9.637/98 que instituía os parâmetros de regulamentação do modelo de Organização Social. O setor de ciência e tecnologia, que há muito reclamava uma maior flexibilização e autonomia de gestão para suas entidades, teve com a criação das OS uma oportunidade de realizar, na prática, essa aspiração gerencial (SCHWARTZMAN, 1994).

O objetivo desta Dissertação é discutir as virtudes e os problemas relacionados com o funcionamento do modelo de Organização Social. Assim, cabe a este trabalho verificar, por exemplo, em que medida este modelo está operando de acordo com as características originalmente estabelecidas no PDRAE (1995). Além disso, é seu objetivo observar a presença de eventuais ameaças e obstáculos à sua continuidade, tendo em vista oferecer subsídios de reflexão e ação para a sociedade, os governos e, em particular, a comunidade de ciência e tecnologia.

A unidade de análise será o IMPA. Sua escolha se justifica, sobretudo pelo fato desta entidade possuir a mais duradoura experiência como OS no campo das instituições de ciência e tecnologia do Brasil. O IMPA representa, portanto, adequado campo de observação dessa experiência. Metodologicamente nossa opção foi a pesquisa qualitativa. Ela será viabilizada através do levantamento de diferentes fontes documentais, tais como contratos de gestão, assim como relatórios de avaliação, e a realização de entrevistas semi-estruturadas com seus gestores principais. A análise desse material será precedida por um levantamento bibliográfico sobre o tema. A questão que orienta essa investigação é a seguinte: até que ponto a flexibilidade do modelo na gestão dos recursos humanos, do orçamento e do processo de compras de bens e serviços pode ser considerada uma vantagem que as Organizações Sociais têm em relação à organização pública tradicional? Assim, a questão pode ser apresentada da seguinte forma: em que medida o IMPA, como uma OS, está ou não perdendo sua autonomia de

gestão e flexibilidade operacional devido à gradativa imposição de normas de controle burocrático em detrimento do controle pelos resultados? Em que medida essa situação pode comprometer o desempenho da Organização ou mesmo levar ao fracasso do modelo?

A hipótese que temos é que o modelo OS é um modelo de gestão teoricamente flexível, mas que vem sendo, aos poucos, tolhido e burocratizado, que pode se transformar em algo muito semelhante às entidades públicas no modelo burocrático.

Entendemos que este trabalho se justifica enquanto um esforço analítico de uma experiência. Passados mais de dez anos de sua concepção e do início da implantação do PDRAE (1995) são escassas as avaliações do modelo (MATIAS-PEREIRA, 2008). Este trabalho não visa apenas apresentar as adequações ou mudanças necessárias, maiores ou menores, desse modelo. Ele pretende oferecer subsídios para que os agentes sociais possam tomar suas decisões sobre que modelo é mais adequado para implementar e gerenciar as políticas públicas na área da Ciência e Tecnologia no Estado brasileiro, independentemente das acirradas disputas políticas e ideológicas que emergem da temática. Disputas essas que têm limitado, ou praticamente interdito, o debate sobre a ineficiência da Administração Pública brasileira e o significado da busca de modelos alternativos como o analisado aqui.

No final do ano 2008, pouco tempo antes da conclusão deste trabalho a temática da presença do Estado na sociedade voltou a adquirir relevância na agenda mundial. A crise econômica global do sistema financeiro internacional fora causada pela ausência de mecanismos de controle dos Estados nacionais dos países desenvolvidos, revelando ainda mais a importância do objeto em estudo.

O desafio, portanto, será realizar uma reflexão analítica sobre as Organizações Sociais, discutindo em que medida elas ofereceram melhores condições de trabalho aos que

atuam em setores não-exclusivos do Estado brasileiro. Uma inovação de gestão pública inscrita em uma cultura política marcada pelo patrimonialismo e clientelismo.

O trabalho se divide em quatro capítulos.

O primeiro apresenta uma análise de parte da produção bibliográfica internacional sobre a “Nova Administração Pública”. Nele serão apresentados exemplos de experiências em alguns países desenvolvidos. No mesmo capítulo, será feita uma breve análise histórica da evolução das reformas administrativas do Brasil desde o século XX enfatizando sua tendência pendular para a centralização e/ou a descentralização. Finalmente apresentaremos sumariamente alguns pontos presentes na discussão dos fracassos, virtudes, potencialidades e limitações da reforma empreendida através do PDRAE (1995).

No segundo capítulo será apresentado o modelo das OS, contendo seus principais conceitos, sua sustentação jurídica, institucional e seus mecanismos de gestão. Nele também serão apresentadas as principais controvérsias acadêmicas sobre esse modelo, e sobre sua aplicação em unidades de pesquisa do MCT.

No terceiro capítulo será discutida a fundamentação teórica da escolha da metodologia da pesquisa e os métodos de coleta de dados que foram adotados. Assim, será apresentada a justificativa da seleção da unidade de análise do estudo de caso, as dimensões e critérios projetados para análise, bem como as fontes selecionadas da pesquisa.

No quarto capítulo serão apresentadas algumas premissas para discussão e os dados recolhidos e discutidos à luz dos critérios adotados.

Finalmente, na conclusão serão apresentadas respostas e considerações gerais sobre a pergunta central, além de algumas recomendações de continuidade dos estudos sobre a temática.

CAPÍTULO I - A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Introdução

Antes de entrar no tema do capítulo, é conveniente recuperar alguns conceitos sobre o Estado. Com efeito, o Estado Moderno é constituído de vários organismos e estruturas, tais como os poderes legislativo, judiciário e executivo e o aparato legal e normativo. Ele está inserido em um determinado território, chamado também de sociedade. Com seu poder busca monopolizar as regras que devem ser seguidas por todos (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1993).

Segundo HAM e HILL (1993),

“O Estado é profundamente influente na vida dos cidadãos e das sociedades em geral, do nascimento à morte, o destino dos indivíduos é regulado e controlado por agências governamentais em um grau nunca visto [...] o que é distintivo sobre o Estado moderno são o caráter e a extensão de sua intervenção” HAM e HILL (1993, pág. 39),

Para HAM e HILL (1993), discutir o papel do Estado é também discutir o sistema burocrático que rege seu funcionamento. Assim, para estes autores, diferentes visões do papel do Estado correspondem a diferentes papéis da burocracia. Max Weber considerava a expansão da administração burocrática como um produto natural da evolução da sociedade moderna. No seu entender, a burocratização é causa e efeito de um sistema político e econômico cada vez mais complexo. BENDIX (1969) recupera algumas idéias de Weber afirmando que este pensador admitia que a burocracia deixara de ser uma aliada para ser uma inimiga do capitalismo. Na Era Moderna, quando predominava o Estado absolutista a burocracia foi essencial para o funcionamento da empresa mercantil. Atualmente, a burocracia é vista como uma fonte de subsistência

para uma pequena burguesia no aparelho do Estado, podendo chegar a inibir o lucro privado (GERTH E MILLS, 1948).

Weber considerava ainda que a burocracia permitia que o Estado tivesse poder para se auto-gerenciar, sem que houvesse qualquer interferência externa, colocando-se assim à margem do controles dos segmentos dominantes da sociedade capitalista (HAM e HILL, 1993). Tal conceito é muito oportuno para que possamos começar a refletir sobre a *lógica do controle* que domina a administração pública burocrática versus a *lógica de resultado* enfatizada pelo modelo de administração gerencial (REZENDE, 2004).

A burocracia moderna prima pelo atendimento a requisitos racionais e legais e, com isso, à formalidade e à separação entre a dimensão do que é público e do que é privado. Além disso, a burocracia está submetida a um conjunto de leis estáveis que dão às suas ações um elevado grau de previsibilidade. O sistema que se opõe à *racionalidade legal* é o da *racionalidade substantiva* através do qual a burocracia busca alcançar seus fins. Para atingir essa meta é necessário que haja maior flexibilidade e liberdade de ação, à margem das formalidades exigidas pela racionalidade legal (SCHWARTZMAN, 2006). Essa visão burocrática do Estado contraria o pensamento econômico liberal preconizado por Adam Smith, que atribuía ao Estado o papel de “vigia noturno” ou de um mero guardião da propriedade privada e de um interventor na economia (OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1993). Segundo essa mesma lógica, as funções econômicas do Estado seriam garantir a ordem interna, o cumprimento dos contratos e fornecer serviços de utilidade pública, deixando ao mercado o papel de criar e distribuir as riquezas (DE PAULA, 2005).

Foi nesse contexto em que predominava o Estado liberal, no início do século XX, que ocorreu a expansão do capitalismo industrial-monopolista marcando territorialmente o

aumento do poderio econômico de algumas nações sobre outras. A grande crise de 1929 marcou um momento de inflexão no liberalismo. Além de não ter sido prevista, ela foi considerada por muitos analistas como o colapso do modelo liberal. A partir de então foram sendo criadas novas teorias econômicas, como a do economista britânico John Maynard Keynes. Sua política econômica alternativa, chamada de “Estado do Bem Estar Social”, estava posicionada na direção oposta ao Estado liberal. Para ele deveriam ser ampliados os gastos públicos na promoção do desenvolvimento econômico, na geração de empregos e no acesso da população aos serviços sociais (REZENDE, 2004). Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, o ideal do Estado do Bem Estar Social passou a ser uma ferramenta que os países capitalistas utilizaram para diluir os conflitos sociais e apresentar uma alternativa ao modelo soviético vigente e concorrente.

Apesar disso, as idéias de Keynes não foram aceitas por todos. Diversas outras escolas e teorias emergiram questionando o modelo do Estado do Bem Estar Social, entre elas a de Chicago, a Austríaca, a de *Mont Pelerin Society*, a teoria da Escolha Pública, a Escola de Virgínia e a *Agency Theory* (DE PAULA, 2005).

Na década de 1970, o modelo *keynesiano* passou a ser mais questionado diante da baixa capacidade dos Estados nacionais em atender às demandas sociais com eficiência, eficácia e efetividade. As falhas do Estado tornaram-se ainda mais evidentes durante o processo inflacionário, e chegaram a ameaçar o equilíbrio fiscal de alguns governos (REZENDE, 2004).

Com a crise do modelo soviético de dominação e o fim da Guerra Fria, simbolizado pela derrubada do muro de Berlim, o modelo do Estado intervencionista passou a ser mais sistematicamente criticado. Aos poucos foi sendo formulada a alternativa de um modelo calcado na idéia de um Estado mínimo, apoiado na lógica do mercado e com

menos intervenção estatal na economia. A crise do modelo soviético dos anos 80 ajudou a construir a hegemonia dessa concepção no mundo inteiro. Além disso, ela recebeu apoio da alta burocracia dos organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial) através *do Consenso de Washington* (1989). Assim começou a ser construída uma nova reforma gerencial do Estado capaz de fortalecer sua eficiência na implementação de políticas públicas e de afastar sua presença das atividades econômicas: base do novo padrão da economia capitalista globalizada (DINIZ, 2002).

1.2 A Nova Administração Pública: fundamentos teóricos

O conceito da Nova Administração Pública (*New Public Management - NPM*) foi construído nesse contexto social e ideológico, sendo o produto de iniciativas de reformas administrativas desenvolvidas no Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia (DE PAULA, 2005). A literatura acadêmica contemporânea revelou que a construção desse conceito também está associada às pressões externas por serviços públicos melhores com custos mais baixos (GUIMARÃES, 2003). O fato é que tal fenômeno se espalhou largamente no mundo, inspirando reformas em outros países e continentes, como foi o caso da América Latina. Neste caso, muitas práticas e idéias foram prescritas e impulsionadas pelo chamado – *Consenso de Washington* (1989), um conjunto de dez medidas recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para países em desenvolvimento, entre elas a redução do tamanho do Estado. Mais tarde, em 1994, o Banco Mundial preconiza a adoção de mecanismos de gestão do setor privado pela administração pública e o envolvimento da comunidade na prestação de serviços públicos (DE PAULA, 2005)

Muitos autores consideram que o modelo britânico foi um precursor da NPM. Sua origem remonta ao final da década de 70. Suas propostas visavam reduzir a máquina pública, o número de funcionários e o custeio. Além disso, o modelo britânico incluía iniciativas de avaliação de desempenho dos servidores. Isso não significa que o estado britânico tenha reduzido seus gastos, na verdade eles permaneceram em torno de 40 a 45% (FERLIE *et all* 1999). Ou seja, a reforma britânica não parece ter atingido os objetivos propostos, ao menos no que tange à redução dos gastos públicos.

Um dos programas britânicos mais destacados à época foi o das agências “*Next steps*”. Este programa propunha a descentralização de atividades do Estado através da criação de organismos denominados de *Agências Executivas do Estado* que se assemelham às OS pois se organizavam em torno de objetivos e mantinham contratos de gestão com os respectivos ministérios. A Nova Administração Pública no Reino Unido assumiu as seguintes características: 1) descentralizou o Estado, separando as atividades de planejamento das de execução; 2) privatizou empresas estatais; 3) terceirizou os serviços públicos; 4) regulamentou as atividades terceirizadas; 5) e utilizou ferramentas gerenciais oriundas do setor privado (DE PAULA, 2005).

Na Austrália, foi criado modelo semelhante. Neste caso, ele foi denominado *Service Reform Act*. Suas motivações também se assemelham às identificadas no Reino Unido. Esse modelo voltava-se para combater algumas das deficiências reconhecidas do serviço público (De PAULA, 2005).

Na Nova Zelândia também foram realizadas reformas tanto econômicas quanto administrativas. Neste caso foi promovida a descentralização do Estado e a transferência de atividades econômicas para a iniciativa privada, e foram estabelecidos contratos de trabalho no setor público tendo como base parâmetros da empresa privada. Porém, a reforma da Nova Zelândia privilegiou a introdução da *accountability*. Por seu

intermédio a responsabilidade das decisões passou a ser dos administradores. A reforma na Nova Zelândia foi promulgada através do *State Sector Act* (1988) e do *Public Finance Act* (1989). Tais instrumentos legais concediam aos órgãos públicos a responsabilidade pelo planejamento, pela previsão de recursos utilizados e pelos indicadores de aferição de metas e *performance*. Além disso, estabeleciam os critérios para medir a qualidade dos serviços prestados (DE PAULA, 2008).

Nos Estados Unidos da América a NPM foi institucionalizada através do *National Performance Review* (1993), que foi promulgado em consonância com o *Government Performance and Results Act* (1993), quando então foram criadas as *Performance-Based Organizations* (PBOs), muito semelhantes ao que mais tarde veio a se chamar de OS no Brasil, (REZENDE, 2004).

Como se verifica, as iniciativas para resolver o problema do funcionamento do Estado não se limitaram a um país. Pelo contrário. PEREIRA-MATIAS (2008) analisa esse fenômeno da seguinte forma:

“Existe uma tendência de que os problemas que muitos países possuem são comuns aos demais, para os quais se poderão encontrar soluções semelhantes. Assim, despesa pública elevada na economia, baixo nível de eficiência, eficácia e efetividade na administração pública, crescente nível de insatisfação dos cidadãos com a qualidade dos serviços prestados pela administração pública, são problemas inerentes a quase todos os países” (PEREIRA-MATIAS, 2008, pag. 65).

Apesar de existirem muitas semelhanças entre os diferentes processos de implantação do modelo NPM, cabe enfatizar as singularidades regionais, recuperando o que disse Simon Schwartzman:

“As sociedades não europeias [América Latina, China e Índia] se modernizaram por caminhos distintos do experimentado pelas

sociedades europeias, por causa de suas origens próprias. A pergunta que se coloca é se estes tipos de caminhos alternativos para a modernidade permitem produzir formas de organização política e social bem sucedidas, de forma comparável ao que podemos presumir tenha ocorrido na tradição europeia.” (SCHWARTZMAN, 2006, pág. 2).

Uma das críticas mais severas à NPM veio de H. Moore, professor da *Havard School of Government*. Em seu livro, MOORE (1999) afirma que a NPM é limitada, pois é focada apenas na eficiência. Ela despreza valores importantes da atividade pública, tais como a diferença entre a dimensão constitucional e os mecanismos de mercado: o papel do governo em resolver conflitos e definir metas nacionais; o governo e seu monopólio de uso da força e o governo como investidor no futuro do país.

MOORE (1999) considera a NPM um modelo simplista, pois não leva em conta que os valores sociais nem sempre coincidem com a satisfação do consumidor e que o cidadão não é apenas consumidor, ele representa papéis sociais e políticos na sociedade.

Assim, alguns autores insistem em identificar e valorizar os fatores específicos - culturais e econômicos - que interferiram no processo de organização da Nova Administração Pública, apesar de reconhecerem muitas semelhanças entre os diferentes modelos e experiências (DE PAULA, 2005).

FERLIE *et all* (1999) realizaram um esforço de sistematização das experiências que se acumulavam em espaços territoriais e culturais diferentes e produziram distintos modelos de NPM, sistematizados em quatro tipos, a saber:

“NPM/Modelo 1, denominado também de ‘Impulso para a eficiência’. Provocou muitas contestações, pois tentou realizar uma cópia do setor privado no setor público espelhando conceitos toscos de eficiência, adotando o sistema comando-controle, a prevalência do controle financeiro e o monitoramento

do desempenho. O governo de Margareth Thatcher representou bem esse modelo;

NPM/Modelo 2, denominado de '*Downsizing* e descentralização'. Seguiu a premissa inversa do modelo anterior pois privilegiou a descentralização, a busca de flexibilidade, a prioridade para pequenas unidades a grandes estruturas, desenvolveu o incremento da terceirização e, finalmente, a separação entre um pequeno núcleo estratégico e uma grande periferia operacional;

NPM/Modelo 3, chamado de 'Em busca da excelência'. Conhecida corrente dos anos 80, era uma combinação da racionalidade do Modelo/NPM 1 e correntes de pensamento que valorizam mais as relações humanas. Rejeita a abordagem racional do primeiro modelo e dá ênfase a valores, cultura, ritos e símbolos presentes no modo das pessoas que integram uma organização;

NPM/Modelo 4, chamado de 'Orientação para o Serviço Público'. Representa a fusão das ideias de gestão dos setores público e privado, privilegiando a administração pública inovadora, e tem nos autores Osborne e Gaebler do famoso título '*Reinventando o governo*', editado em 1992, um expressivo exemplo de suas ideias, tais como qualidade total, a busca da excelência dos serviços públicos e a substituição do foco no cliente pelo foco no usuário. Este modelo também negava o papel dos mercados na definição dos serviços públicos e dava prioridade à participação e à responsabilidade como preocupações legítimas do setor público". (FERLIE *et all*, 1999, pág. 26).

Em resumo, os modelos e as experiências da NPM expressam diferenças significativas.

Estas diferenças permitem que sejam constituídas distintas formas de organização pública, incluindo até modelos organizacionais híbridos, onde traços do modelo burocrático e do modelo gerencial convivem em um mesmo espaço organizacional (FERLIE 1999).

1.3 A administração pública brasileira: história e singularidades

Para melhor compreender as reformas recentes da administração pública brasileira é necessário fazer o resgate de seu processo histórico de construção. Nela, como veremos, estão presentes traços de sua evolução que nos remetem a origens remotas.

Até 1930, por exemplo, o Estado brasileiro apenas esboçou alguns esforços de implantar sua burocracia como Max Weber a compreendia, ou seja, uma organização estruturada com funções definidas, formalização de seus atos, regulamentos e decisões, com autoridade e hierarquia, com deveres e direitos estabelecidos para os funcionários, os quais tinham salários pré-definidos e escalonados, relativa estabilidade e pensões (HILL e HAM, 1993). Até então, o Estado brasileiro era um verdadeiro mercado de troca de votos por cargos públicos, ou seja, uma combinação de clientelismo e patrimonialismo (RESENDE, 2004).

A literatura acadêmica instituiu tradicionalmente que, a partir de 1930, o Brasil começou a deixar de ser agrário para ser um país industrial. Apesar de muitos indícios industrializantes serem verificados antes desta data, é inegável que o Estado incrementou o processo de modernização de suas estruturas, tendo em vista capacitá-lo a exercer um papel de motor do desenvolvimento. Parte deste desenvolvimento dizia respeito ao processo de substituição de importações e a implantação dos primeiros grandes complexos industriais, através da concessão de crédito público, incentivos fiscais e eliminação das barreiras alfandegárias, (COSTA, 2008).

A reforma empreendida pelo Governo Vargas visava dotar o Estado de instrumentos que facilitassem sua performance gerencial, começando pela gestão dos recursos humanos e orçamentários. A expansão do Estado obrigou também a implantação de sistemas de controle visando dar conta da herança do patrimonialismo e do clientelismo predominantes desde o período anterior.

Durante o Estado Novo (1937-1945) foi criado o “Departamento Administrativo do Serviço Público” - DASP (1938): um marco na reforma empreendida por Vargas. Este órgão foi responsável pela formulação e implantação da reforma administrativa. O DASP acumularia as funções de planejar e gerenciar os recursos humanos e as compras governamentais, (REZENDE, 2004).

Aparentemente, a era Vargas construiu um modelo weberiano de centralização e profissionalização da burocracia. Porém, alguns autores assinalam que durante este período (1930/1954) foram dados alguns passos importantes no sentido da descentralização da execução dos serviços públicos. Um dos exemplos neste sentido foi a criação de 56 agências estatais até o ano de 1945, ou seja, englobando empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações (COSTA, 2008).

Entre 1952 e 1962, alguns serviços públicos tornaram-se ainda mais descentralizados por meio de instrumentos de delegação de competências, de fixação de esferas de responsabilidade e de prestação de contas das autoridades. Este período foi marcado pela divisão entre a administração direta - sujeita a regras rígidas e controles - e a administração indireta ou descentralizada - constituída de empresas, institutos e grupos especiais *ad hoc*. Os órgãos da administração indireta passaram a gozar de maior autonomia gerencial. Um dos exemplos neste sentido foi a capacidade que passaram a ter de recrutar quadros sem concurso, remunerando-os de acordo com o mercado. Outro pode ser verificado na execução do Plano de Metas de JK – realizado por grupos executivos (COSTA, 2008).

Em 1967, foi promulgado o Decreto-Lei 200. Ele é tido como um marco na história recente da administração pública brasileira. Por seu intermédio foi editada a denominada “Lei Orgânica da Administração Pública Federal”. Ela consistia de cinco princípios fundamentais que passaram a demarcar o Estado brasileiro, a saber:

planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Este instrumento jurídico definia o enquadramento das autarquias, empresa pública, sociedade de economia mista e fundação pública. Enquanto as fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista tinham como objetivo dar maior agilidade e flexibilidade às ações do governo e melhor atender às demandas da sociedade e do Estado, a administração direta permanecia submetida aos marcos do modelo burocrático, formal e legal. Assim, o Decreto-Lei 200/67 criava um modelo híbrido (burocrático e gerencial), com capacidade proposta de intervir na vida social e econômica do país, (COSTA, 2008).

Com o fim do regime militar e a institucionalização da democracia, as iniciativas no campo da administração pública continuaram mesclando iniciativas burocráticas com medidas de cunho gerencial. E é justamente esse movimento de combinação do modelo burocrático com o modelo gerencial no interior da administração pública a moldura do estudo focado na presente Dissertação.

Assim, o incremento dos mecanismos de controle e a redução do formalismo e do incentivo à descentralização, que foram acompanhados pelo fortalecimento da administração direta, com o incremento da profissionalização da burocracia através da criação da “Escola Nacional de Administração Pública – ENAP” em 1986.

Assim, a História da administração pública brasileira pode ser caracterizada por movimentos de centralização e descentralização, pelo convívio de modelos burocráticos incompletos e modelos gerenciais, portanto híbridos, fruto, tudo indica, de reformas que padeceram da falta de planejamento e de meios eficazes que dessem conta de sua implementação, (COSTA, 2008).

A Constituição de 1988 diminuiu a distância entre a administração direta e indireta e, ao mesmo tempo, reduziu a flexibilidade dos órgãos da administração indireta, até então

considerada o setor mais dinâmico da administração pública no Brasil. Um dos exemplos nesse sentido foi a institucionalização de um único regime de trabalho para todos os servidores, o chamado “Regime Jurídico Único” (Lei 8112/90). Este instrumento visa valorizar o mérito e a transparência, mas parece não ter se mostrado eficaz do ponto de vista gerencial em todos os campos da administração em que foi aplicado (ABRUCIO, 2007).

Embora a Constituição de 1988 tenha produzido algumas medidas modernizadoras do ponto de vista político, como o fortalecimento do Ministério Público, as dificuldades para sua implementação esbarraram no forte aparato burocrático (ABRUCIO, 2007). Assim, a Constituição de 1988 parece limitar ainda mais o cumprimento da função executiva dos órgãos da administração indireta, pois fortalece a lógica do controle em detrimento da lógica dos resultados.

O Governo Collor (1990/1992) empreendeu uma reforma que visava retirar o Estado da cena econômica e a racionalizar sua ação. Para tanto, realizou cortes abruptos de pessoal e construiu uma campanha difamatória e desagregadora do serviço público (ABRUCIO, 2007).

Observando essa trajetória, vê-se que a história da administração pública brasileira foi marcada por diferentes e sucessivas reformas. Porém, duas delas deixaram marcas profundas: uma foi instituída durante o Estado Novo, como já visto, com a criação do DASP (1938), e a outra promulgada durante o regime militar: chamada de a “Lei Orgânica da Administração Pública Federal”, ou seja, o Decreto-Lei 200/67. Dessa forma, além de percorrer uma trajetória marcada por modelos híbridos em sua natureza, a institucionalização das reformas administrativas mais profundas no Brasil ocorreu exatamente em dois momentos de organização autoritária do poder político nacional (DINIZ, 2001).

Portanto, essas reformas, ao não emergirem em ambientes democráticos que exigem planejamento, negociação e debate entre diversos segmentos da elite política e social, não contribuíram para o desenvolvimento da capacidade do Estado em empreendê-las sob a democracia, dada a escassez de experiências que ajudassem na implementação de novos modelos (ABRUCIO, 2007).

1.4 A Reforma proposta no PDRAE (1995)

Em 1995, foi promulgado o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE, 1995), dividido em nove capítulos ao longo de 49 páginas. Do ponto de vista administrativo, sua implantação encontrou um Estado profundamente centralizado, burocrático e formalista, contendo restrições constitucionais à descentralização e aos mecanismos gerenciais. Como mencionamos acima, a tradição brasileira foi realizar reformas administrativas em contextos autoritários. Do ponto de vista político, o país tinha, portanto, pouca experiência em conduzir reformas em um regime democrático (ARBUCIO, 2007).

A reforma preconizada no PDRAE (1995) tinha como objetivos: (1) redefinir os objetivos da administração pública que passaria a estar voltada para o cidadão-cliente; (2) aperfeiçoar as funções e instrumentos de coordenação, formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; (3) flexibilizar as normas e simplificar os procedimentos; (4) instituir um novo desenho das estruturas descentralizadas; (5) aprofundar a profissionalização dos funcionários. Muitas destas idéias já haviam sido formuladas anteriormente mas não tinham sido implementadas. Do ponto de vista econômico, este Plano tinha como estratégias o abandono de políticas protecionistas e a liberação da economia para importação de bens de consumo e capitais. O princípio básico era o Estado reduzir seu papel de executor de políticas públicas e de prestador de

serviços, reservando-se a exercer o papel de regulador ou promotor destes serviços e políticas.

Em sintonia com os princípios da Nova Administração Pública, o PDRAE (1995) defendia o ajuste fiscal; a reforma econômica orientada para o mercado que aumentasse a capacidade de competição internacional do País; a reforma da previdência; a criação de novos instrumentos de política social e a reforma do aparelho do Estado. Com isso, esperava-se que o Estado aumentasse sua “governança” e tivesse a capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (COSTA, 2008). Naquela situação, a questão não era de “governabilidade”, ou seja, sustentação política para governar, mas sim de “governança”, dito de outro modo, de capacidade de implementação de políticas públicas, devido aos problemas de ineficiência da administração pública (MARE, 1998).

O PDRAE (1995) seguiu as recomendações do FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano, que através do Consenso de Washington prescreviam para os países endividados: realizar o ajuste estrutural do déficit público; reduzir a presença do Estado; acabar com as restrições ao capital externo; abrir o País às instituições financeiras internacionais; desregulamentar a economia; reestruturar o sistema previdenciário; aumentar o investimento em infra-estrutura básica e fiscalizar o gasto público (DE PAULA, 2005).

Uma das características básicas do PDRAE (1995) está associada à forma em que classifica propriedade pública: estatal e não-estatal. No primeiro caso estão os bens sob controle direto do Estado. No segundo, estão os bens que, embora não sejam do Estado, servem ao interesse público. Estes bens podem ser representados por entidades sem fins lucrativos dedicadas a prestar serviços à sociedade, tais como fundações e sociedades de

interesse público e beneficente. Essa distinção é fundamental para que possamos entender o surgimento e a natureza das OS.

DE PAULA (2008), especificou assim essa divisão:

“(1) atividades exclusivas do Estado: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas. Estas atividades pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e os ministérios (Poder Executivo), sendo realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras;

(2) as atividades não exclusivas do Estado: serviços de caráter competitivo e atividades auxiliares ou de apoio. No âmbito das atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais (saúde, educação e assistência social) e científico que seriam prestados tanto pela iniciativa privada, quanto pelas organizações sociais que integrariam o setor público não estatal. Já as atividades auxiliares ou de apoio, necessárias ao funcionamento do aparelho do Estado, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos, manutenção, entre outras, seriam submetidas à licitação e contratadas com terceiros”, (DE PAULA, 2008:126).

Uma segunda característica merece destaque. Trata-se da ideia de implantar uma administração baseada em resultados, trazida do ambiente empresarial, conforme prescrevia a NPM, mas que aqui foi introduzida pelo ex-ministro Bresser Pereira (ABRUCIO, 2007).

Para viabilizar essa visão, o PDRAE (1995) propôs que fossem realizados três “Projetos Básicos”: o primeiro visava oferecer basicamente o suporte técnico à implantação dos dois outros; o segundo criava as “Agências Autônomas”, sejam elas “Agências Executivas” ou “Agências Reguladoras” e, finalmente, o terceiro visava a implantar as

“Organizações Sociais” (OS) que deveriam estar voltadas para a descentralização das atividades e serviços públicos não-exclusivos do Estado.

Em 1998 foi promulgada a Lei 9637/98, que define o funcionamento da OS. Em seu artigo 1º, consta que as Organizações Sociais são:

“pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde”.

Para as autarquias² e fundações responsáveis por atividades exclusivas do Estado, o PDRAE (1995) propôs as denominadas “Agências Executivas”. Tal modelo foi instituído na Lei 9649/98, que no seu Artigo 51º autoriza o Poder Executivo, através de ato do Presidente da República, a qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha um “plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento e ter celebrado contrato de gestão com o respectivo Ministério Supervisor.”

Mas o suporte jurídico mais importante para sustentar as reformas pretendidas pelo PDRAE (1995) foi a promulgação da Emenda Constitucional Nº 19, de 4 de junho de 1998, denominada, em si, por LIMA (2000) como a “Reforma Administrativa” que revisou o parágrafo 8º, do Artigo 37º da CF (1988) da seguinte maneira:

“a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato (grifos nossos) a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade,

² Autarquia é uma unidade administrativa descentralizada inserida na estrutura da administração pública brasileira, com certo grau de liberdade e flexibilidade. Ela é destinada a realizar atividades específicas. Não possui autonomia para definir suas políticas administrativas e age como uma “extensão” do Estado (REZENDE, 2004),

cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação e desempenho, direitos e obrigações e responsabilidades dos dirigentes; III - a remuneração de pessoas”.

Assim, abria-se a possibilidade de, através de um contrato, eximir organizações como as OS das regras rígidas do controle burocrático. Esses contratos, denominados de “Contratos de Gestão”, passaram a ser o principal instrumento para viabilizar a nova parceria entre o Estado e as organizações privadas que seguiram o modelo das OS.

A dimensão híbrida, que utiliza parâmetros burocráticos e modernizantes também pode ser observada na Emenda Constitucional 19/98. Nela existem referências ao critério gerencial da “eficiência” colocado ao lado dos princípios tradicionais do modelo burocrático, como a “legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade” (CF, 1988). Com efeito, podemos considerar que a partir da Emenda 19 ficou institucionalizada na própria constituição a convivência de princípios da administração pública burocrática com um dos princípios básicos da administração gerencial, como havia sido identificada nas experiências de reformas administrativas durante o século XX.

1.5 Administração de unidades de pesquisas: especificidades

As unidades de pesquisa do Ministério de Ciência e Tecnologia representavam um dos setores da administração pública que foram contemplados com o PDRAE (1995).

Na sociedade do conhecimento em que vivemos é bastante aceita a idéia da importância estratégica do desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação na produção de bens e serviços e na competição de mercado pelas empresas e nações (CAVALVANTI *ET al.*, 2001).

Nos últimos anos a velocidade do crescimento científico e tecnológico tem sido exponencial. Este ritmo dependeu em larga escala dos elevados gastos que o setor demanda. Os próximos dez anos do século XXI trarão mais mudanças tecnológicas do que todo o Século XX, (LONGO, 2000).

A estrutura organizacional dos Institutos de Pesquisa no Brasil foi construída segundo as mesmas bases burocráticas que organizaram o sistema público durante o século XX. Além disso, estas organizações padecem de alguns problemas específicos. Um deles é a manutenção do pessoal especializado, enquanto outro está relacionado com as precariedades físicas de instalação. Um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 1971, fez um diagnóstico de alguns dos problemas vivenciados pelos institutos de pesquisa. O êxodo de seu corpo técnico (27,4%) dividia com as precariedades físicas (28%) e o corte de verbas (20,7%) a maior proporção de problemas identificados, ZOUAIN (2001)

No mesmo trabalho, ZOUAIN (2001) apresenta algumas recomendações para a gestão dos Institutos de Pesquisa do MCT no sentido de dotá-los de mecanismos gerenciais mais adequados a um modelo voltado para resultados, abandonando a lógica observada na maioria da administração pública que privilegia as formalidades e a burocracia. Nele é recomendada também a adoção de “Contratos de Gestão” para essas entidades. Dessa forma, elas teriam autonomia e responsabilidade de gestão, seriam coordenadas por um conselho com maioria de membros externos, teriam metas definidas para facilitar o acompanhamento e avaliação externa, orçamento estável, remuneração do pessoal adequado, admissão por mérito, liberdade para contratação de profissionais estrangeiros, flexibilidade para contratação de pessoal pelo tempo de duração do projeto e fomentado a cooperação entre institutos nacionais e internacionais.

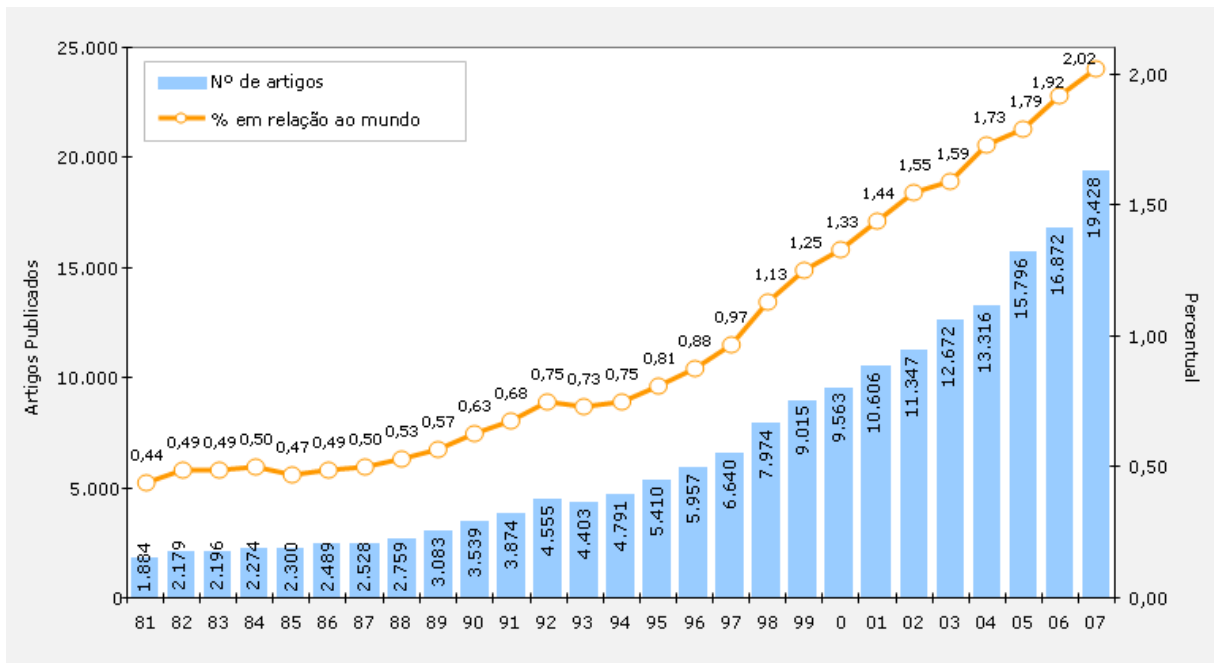
Essa preocupação com a gestão de institutos de pesquisa também pode ser observada em outras realidades nacionais. Segundo LONGO (2000), na década de 80, o governo dos EUA já vislumbrava a necessidade de flexibilizar a gestão da atividade de pesquisa, desenvolvida em seus quase 700 institutos de pesquisa e laboratórios. Ele propunha o estímulo e a atração de pessoal científico, a adoção de salários desvinculados do serviço público tradicional, um orçamento estável e plurianual, diminuição da intervenção das agências de controle, implantação de comitês consultivos e interação com universidades e indústrias.

Nessa mesma direção, a professora Anne Marie Maculan, em ZOUAIN (2001), afirmou:

“as instituições públicas de pesquisa terão de buscar novas formas organizacionais e definir novas modalidades de atuação”. (ZOUAIN, 2001, pág. 10)

Se compararmos a evolução da participação da produção científica brasileira na produção mundial, ao longo dos últimos anos, verificamos que existiu um crescimento acentuado, mas ainda nos mantemos na faixa dos 2% (15ª posição entre os países) CAPES (2009), bastante modesta para as dimensões e potencialidades da economia brasileira (9ª economia do planeta), segundo www.seade.gov.br. O Gráfico abaixo demonstra a taxa de crescimento da produção brasileira vis a vis à produção mundial, levando em consideração apenas a produção de artigos em periódicos indexados pelo *Institute for Scientific Information (ISI)*, no período de 1991 a 2007.

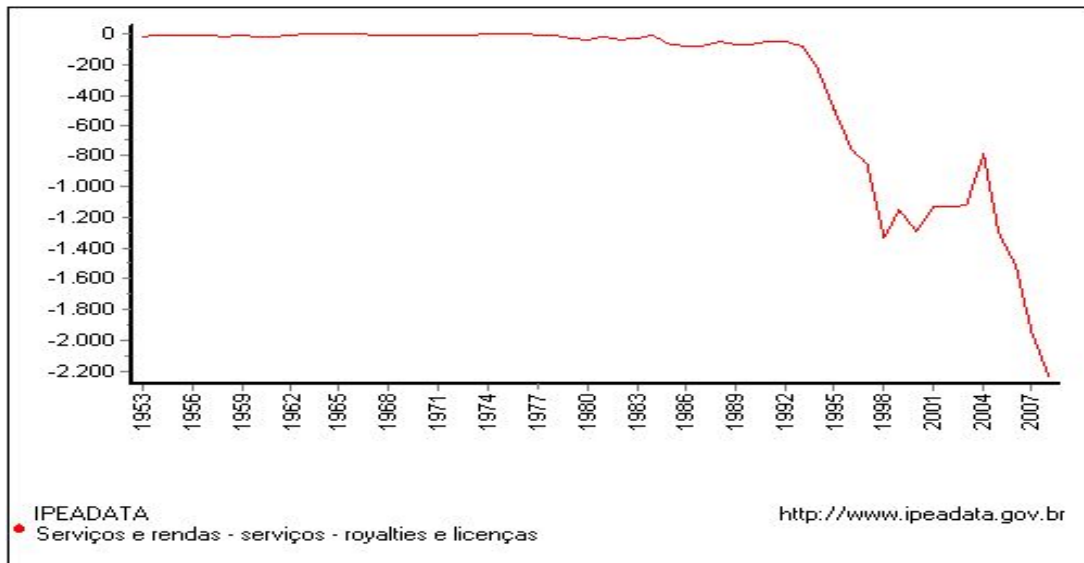
Gráfico I – Produção Científica do Brasil e do Mundo



Fonte: MCT (www.mct.gov.br)

Além disso, são escassos os mecanismos de transformação desse saber científico em bens econômicos voltados ao mercado (LONGO, 2000). O fato é que essa situação contribui para deixar à mostra a dependência de tecnologia do exterior em escala cada vez mais acentuada. É o que pode ser visto em nossa Balança Tecnológica, no Gráfico II, abaixo.

Gráfico II – Balança de Tecnologia



Para dar conta do desafio de produzir cada vez mais conhecimento científico e tecnológico e transformá-lo em valor, é preciso ter organizações flexíveis e capazes de se adaptarem à diversidade de suas ações e projetos, à velocidade de crescimento desse saber e de sua absorção pelas empresas, sem o que não reverteremos esse quadro de dependência tecnológica. Daí a importância de modelos de gestão inovadores no setor de ciência e tecnologia, requisito que dificilmente poderá ser atendido por sistemas de gestão burocráticos, rígidos e inflexíveis que caracterizaram a administração pública convencional.

1.6 Conclusões do Capítulo

Podemos extrair as seguintes conclusões do presente Capítulo:

- Estão presentes na administração pública traços de centralização e descentralização administrativa, independentemente dos períodos em que ocorreram as reformas;
- O modelo gerencial proposto pelo PDRAE (1995) guarda similaridade com a reforma de 1967, pois ambos fortaleceram a descentralização, neste último, a administração

indireta e suas fundações públicas de direito privado, autarquias. Nesse sentido, o PDRAE (1995) não parece ser um esforço inédito na administração pública brasileira;

c) O modelo do PDRAE (1995) utiliza princípios similares aos adotados pela NPM que foram implantados em outros países, alguns dos quais bastante discutíveis como o do cidadão-cliente, veja em MOORE (2002), que pode induzir a visão do lucro e da segregação daqueles que devem ser atendidos pelo Estado, contrariando, inclusive, princípios constitucionais. Outros não, sobretudo os que tratam de planejamento de metas e de avaliação por resultados que induzem melhoria na *performance* na prestação de serviços públicos para o cidadão;

d) As reformas têm esbarrado em grandes obstáculos internos. Um deles relaciona-se à ausência de cooperação entre a vertente do controle e a vertente gerencial. Além disso, o patrimonialismo e o clientelismo presentes na cultura política brasileira parecem estar muito presentes ainda na administração pública burocrática;

e) A discussão técnica da reforma gerencial foi prejudicada por dois fatores. Por um lado houve uma forte reação à proposta liberal de privatização da empresas estatais ocorrida no início dos anos 1990, a partir de Collor, Itamar e FHC, exacerbando as tensões entre os interlocutores. Por outro, a pouca experiência na implantação de reformas desta ordem em regimes democráticos em nosso país (ABRUCIO, 2007);

f) O modelo de gestão do serviço público vigente no Brasil pode ser considerado híbrido, pois nele convivem, em tensão permanente, elementos de um modelo burocrático de controle com elementos próprios a um modelo gerencial;

g) A pesquisa científica e tecnológica na atualidade requer modelos mais flexíveis de gestão que permitam maior rapidez e velocidade em sua atuação e facilitem a implantação de modelos inovadores de gestão nas unidades produtoras de conhecimento e na interação entre essas unidades, empresas e governos.

CAPÍTULO II - ORGANIZAÇÃO SOCIAL

2.1 Introdução

No capítulo anterior foi realizada uma revisão bibliográfica sobre a origem internacional da reforma brasileira de 1995. Foi visto como a teoria da Nova Administração Pública, surgida na Inglaterra, no final da década de 1970, influenciou reformas em países desenvolvidos e, mais tarde, em países em desenvolvimento. Verificou-se, por exemplo, como alguns dos modelos de organizações descentralizadas e mais flexíveis se assemelhavam ao modelo de OS posteriormente criado pela última reforma do Brasil.

A revisão bibliográfica abrangeu também a formação histórica do Estado brasileiro, notadamente as iniciativas de reformas que buscavam modernizar a Administração Pública, visando superar o legado do patrimonialismo e do clientelismo e atender às necessidades de maior eficiência do setor público. São exemplos desses esforços, as duas mais importantes reformas desde o início do século XX: a reforma de 1938 (DASP) e a reforma de 1967 (Decreto-Lei 200/67) (DINIZ, 2001).

Foi visto também que essas reformas se alternaram em movimentos de centralização e descentralização. Por exemplo, sob esse olhar, a reforma da década de 1938, que criou o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, foi voltada à centralização, à profissionalização e ao fortalecimento do modelo burocrático, seguindo o modelo weberiano. Em sentido oposto, houve um movimento de descentralização da administração pública promovido pela reforma de 1967 que, através do Decreto-Lei 200, consolidou a divisão entre administração direta e indireta, e promoveu a flexibilização na administração pública. Como exemplo, a transferência de atividades do Estado para a “órbita privada, mediante contratos ou concessões”, conforme o Artigo 10º do referido Decreto. Tudo isso, em pleno regime militar.

Esses fatos ajudam a demonstrar que o mecanismo de OS, instituído pela reforma de 1995, do ponto de vista conceitual, não se constituiu em ineditismo, pois trata-se de mais uma proposta de descentralização da prestação de serviços públicos. Nem tampouco decorrem de movimento de desobrigação do Estado com funções econômicas, já que em ambos os casos (1938 e 1967), os movimentos eram de expansão da intervenção do aparelho do Estado na economia.

Alguns anos depois, veio a Constituição Federal de 1988, dando impulso à centralização administrativa, restringindo a autonomia e a flexibilidade dos órgãos da administração indireta, como, por exemplo, a adoção do regime jurídico único para o funcionalismo.

Em resumo, a Administração Pública no Brasil foi construída através de movimentos cíclicos e pendulares entre centralização e descentralização, entre flexibilização e normatização, entre modelo burocrático e modelo gerencial, porém com predomínio da lógica do controle sobre a lógica da performance (REZENDE, 2004). Com efeito, neste Capítulo serão discutidos os diversos conceitos que envolvem essa nova experiência de descentralização, o modelo de OS, suas controvérsias e avaliações desde a implantação da primeira experiência.

2.2 Definições

As OS são definidas pelo PDRA (1995) como uma qualificação concedida pelo Poder Executivo a entidades de direito privado com o qual este mantém parceria através de um contrato de gestão. Essas entidades se destinam a prestação de serviços públicos de natureza não-estatal, com mais eficiência e agilidade. A OS tem direito a ter dotação orçamentária e regimes próprios de compra, de gerência de pessoal e de gestão de seu orçamento, aprovados pelo seu Conselho de Administração, conforme a Lei 9637/98 que a institucionalizou. Isso quer dizer que as OS não devem estar sujeitas às normas

que regulam a gestão pública de recursos humanos, orçamento, finanças, compras e controle típicos da administração pública, (MARE, 1998).

A Lei 9637/98 fixou os requisitos necessários para uma pessoa jurídica ser qualificada como OS. Além da aprovação do Ministro ou titular do órgão supervisor da área de atividade correspondente, a OS deve: a) demonstrar sua natureza social e finalidade não-lucrativa; b) compromisso de reinvestir seu superávit em suas atividades; c) ter participação de representante do Poder Público em seu Conselho de Administração, além de integrantes da sociedade que tenham idoneidade moral e reputação profissional comprovada; d) ser impedida de distribuir bens ou parcela dos bens a qualquer título, a qualquer pessoa.

Transferir serviços públicos para OS, segundo o PDRAE (1995), significa fazer a “publicização”³ de serviços não-exclusivos do Estado, tais como o ensino, a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico, a preservação do meio ambiente, a cultura e a saúde. A OS também atuaria

“com autonomia financeira e administrativa, respeitadas as condições descritas em lei específicas como, por exemplo, a composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se, desse modo, contra a privatização ou a feudalização dessas entidades” (PDRAE, 1995, pag. 36).

Mas não se limita a isso o controle do Estado sobre as OS. Em contrapartida à autonomia concedida, as OS e seus administradores sofrerão penalidades graves em caso de:

“malversação de bens e recursos de origem pública, inclusive com a indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos

³ Publicização é a absorção por um setor público não-estatal, de serviços e atividades não-exclusivas do Estado, assegurando o caráter público à entidade de direito privado (OS), assim como sua autonomia administrativa e financeira (MARE, 1995).

bens de seus dirigentes, bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público”, segundo o Artigo 10º da Lei 9763/98.

O controle e o acompanhamento das atividades da OS são realizados predominantemente pelos seus resultados, através do Comitê de Acompanhamento e Avaliação (CAA), criado pelo Ministério ou órgão supervisor. Cabe ao TCU e à Secretaria Federal de Controle a realização de auditorias as quais deverão se limitar à verificação dos resultados alcançados e da utilização dos recursos de origem pública federal (MARE, 1998)

A base constitucional que suporta a autonomia do modelo OS foi concedida pela Emenda Constitucional 19/98 que, como já visto no capítulo anterior, possibilitava a expansão da autonomia gerencial das entidades da própria administração direta ou indireta que firmassem contrato específico com o Poder Público. Com mais razão ainda, uma OS, sociedade privada e sem fins lucrativos (MARE, 1998), poderia ter essa autonomia reconhecida, desde que estabelecida em contrato com metas, indicadores de desempenho, prazo, obrigações e responsabilidades.

O contrato de gestão, além de viabilizar a ampliação da autonomia da OS, estabelece uma nova forma de parceria entre o público não-estatal e o Estado. Além disso, atribui a essa parceria o caráter de fomento do Estado a atividades sociais definidas e a observância aos princípios constitucionais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade. Cada contrato de gestão deve ter um conteúdo básico mínimo, conforme o MARE (1998), tais como disposições estratégicas e metas, indicadores de desempenho, definição dos meios necessários para execução das metas e sistemática de avaliação, e cláusulas mínimas, como requisitos

para formulação e negociação, contexto institucional do setor, planejamento estratégico, negociação e aprovação, acompanhamento e avaliação e, finalmente, auditorias.

2.3 Discussão sobre o Modelo

2.3.1 Preliminares

A discussão sobre o modelo de OS, proposta pela Dissertação, implica em examinar as condições de funcionamento de suas características principais, ou seja, conhecer suas limitações e perspectivas, no contexto de unidades de pesquisa científica do MCT. Para tanto, partimos da premissa de que a publicização de serviços públicos se realiza através de um contrato de gestão que confere, de um lado, autonomia à OS para o estabelecimento do regulamento próprio para a gestão dos meios (recursos humanos, orçamento e compras), e, em contrapartida, o compromisso de alcance de metas institucionais previamente definidas (MARE, 1998). Essas organizações, portanto, têm seus controles feitos pelos resultados ao invés de seguir a lógica do controle pelo cumprimento de normas e formalidade características das organizações estatais.

Em outras palavras, avaliar o modelo OS nessa perspectiva; significa verificar em que medida estão as mesmas sendo induzidas ou obrigadas a seguir regras do modelo burocrático, às quais não se obrigariam, entre elas o Regime Jurídico dos Servidores Públicos para contratação de pessoal e a Lei 8666/93, que rege a aquisição e a contratação de bens e serviços na Administração Pública, como andam sua sustentação institucional e jurídica no contexto da administração pública, assim como a ambigüidades e ameaças à estabilidade da Organização.

Em resumo, os aspectos extraídos da revisão bibliográfica preliminar, e que foram considerados como os mais relevantes na discussão, são: a) Situação da segurança

institucional e jurídica do modelo; b) conflitos e ambiguidades do modelo e a posição das agências de controle; c) e, a flexibilidade de seus mecanismos gerenciais.

2.3.2 Fontes consideradas

As fontes identificadas para uma revisão sobre como andam os principais aspectos assinalados foram relatórios e artigos sobre seminários de avaliações do processo de implantação do modelo, entre eles, o VII Congresso Internacional Del CLAD (*Centro Latinoamericano para ele desarrollo*) sobre *Reforma Del Estado y de La Administracion Pública*, CLAD (2002), relatado em artigo por PEREZ E PEREIRA (2002), o Seminário “O modelo OS: lições e oportunidades de melhoria, em 2001”, na ENAP, relatado por GUIMARÃES (2003), o Seminário Inovação Tecnológica e Segurança Jurídica (2006) e o seminário “As Organizações Sociais no Novo Espaço Público Brasileiro: Avaliação do Modelo OS sob o Prisma da Eficiência – agosto de 2007, São Paulo, com a exposição de MELO (2007), selecionada por ter discutido aplicação do modelo no setor de ciência e tecnologia. Foram também selecionados artigos em revistas de prestígio como o RSP – Revista do Serviço Público e a RAP - Revista da Administração Pública, além de sites especializados em temas jurídicos, como www.jus2.uol.com.br, entre outros. Foi utilizada a manifestação de AMICI CURIAE (2007) e a ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade - 1923, de 1998, junto ao STF – Supremo Tribunal Federal, contra a Lei 9763/98 e o inciso XXIV, do artigo 24º da Lei 8666/93, inserido pela Lei 9.648/98 que autoriza a contratação de OS com dispensa de licitação.

Além disso, foram pesquisadas teses de doutorado e dissertação de mestrado através de busca utilizando a combinação das palavras-chaves “reforma administrativa e organização social” nos títulos e assuntos, no portal Banco de Teses da CAPES, das

quais foram selecionados dezesseis desses trabalhos acadêmicos que davam conta da discussão de conceitos e de aplicação do modelo, e suas aplicações em unidades de pesquisa do MCT, sendo três dissertações e treze teses de doutorado.

2.3.3 Aspectos relevantes do modelo

a) Situação da segurança institucional e jurídica do modelo

Essa dimensão deve ser vista como premissa do funcionamento do modelo e sem dúvida da sua continuidade, da sua estabilidade e da sua segurança jurídica, aspectos básicos para suas perspectivas. De fato, o ambiente é de instabilidade institucional desde que foi protocolada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN, 1923), em 01/12/1998. Seu objetivo atinge justamente as vantagens dos mecanismos gerenciais essenciais para o funcionamento da OS, a saber: flexibilidade para contratação de funcionários pelo regime CLT, regime próprio de compras e contratações de serviços, e flexibilidade na execução orçamentária e financeira.

PEREZ E PEREIRA (2002) registra o questionamento jurídico entre os problemas do modelo analisado. Como visto, a ADIN (1998), proposta por dois partidos políticos, o Partido dos Trabalhadores e o Partido Democrático Trabalhista, defende junto ao STF – Supremo Tribunal Federal, a ilegalidade de toda a Lei 9763/98, ou seja, a que cria as OS, e de parte da Lei 9.648/98 que inclui o inciso XXIV, artigo 24º da Lei 8666 que autoriza a dispensa de licitação na contratação de OS (grifo nosso):

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Dito de outra forma, o modelo perderá sua essência para funcionar caso seja acolhida a referida Ação. Para os autores da ADIN (1998), a nova legislação iria desencadear um amplo processo de privatização de entidades públicas. Segundo ela, ficam questionados: a dispensa de licitação na contratação da OS pelo poder público, a definição pela OS de normas próprias para compras e contratação de serviços sem observação da legislação de compras (Lei 8666), a autorização para admissão de pessoal sem concurso e a cessão de servidor regido pelo regime único jurídico (Lei 8112/90) com ônus para o órgão público de origem, insubmissão das OS ao controle externo e interno, e a participação de OS na área de saúde, educação e meio ambiente, entre outras. Tais questionamentos e exigências da ADIN, revelam a visão dos autores face à ambigüidade deixada pelo modelo. A visão dual, de pública e privada, onde repousaria o modelo, termina por lhe atribuir certo grau de hibridismo, pois aplica a uma instituição privada dispositivos da administração pública, direta ou indireta (GUIMARÃES, 2003, CAPOVILLA, 2004, ADIN, 1998).

A manifestação *AMICI CURIAE* (2007) proposta pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC e pela Academia Brasileira de Ciência – ABC junto ao STF, por sua vez, em defesa do modelo, argumenta que os contratos de gestão polemizados devem ser vistos como convênios, sendo assim não haveria necessidade de licitação em sua escolha, pois se trata de uma cooperação entre o poder público e a OS, ou um novo tipo de “consensualidade administrativa” segundo MENDONÇA (2006).

Aliás, o repasse de recursos do orçamento público, cessão de bens, recursos e servidores públicos não se constituem em novidade na administração pública brasileira em se tratando de sua relação com organizações sem fins lucrativos (*AMICI CURIAE*, 2008). A Lei 9637/98 apenas adicionou novo espaço institucional para o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica, que a experiência demonstra ter havido impactos

positivos na produção da ciência e tecnologia realizada no país. De acordo com o site do STF (www.stf.gov.br), não obstante o Presidente da República ter solicitado preferência no julgamento da Ação, através do PG 46189/09 de 24/04/2009, ela encontra-se pendente de decisão daquele tribunal. A não decisão do STF, após onze anos de promulgação da Lei 9637/98, confirma a afirmação de CAPOVILLA (2004), de que tal insegurança jurídica abre brecha, inclusive, para a não obtenção da isenção fiscal a que fazem jus as Organizações Sociais, segundo o artigo 11º da Lei 9637/98. PEREZ E PEREIRA (2002) relata as vantagens da implantação do modelo OS nas cinco unidades de pesquisa do MCT, porém, também considera como problema a insegurança legal. Tudo indica também que uma das explicações para o pequeno número de entidades que aderiram ao modelo, já que se trata de uma vontade conjunta para ser implantada, decorre da insegurança que paira sobre ele.

Com efeito, essa discussão reflete, também no plano jurídico, o conflito entre a lógica do controle sobre a lógica de resultados na avaliação do desempenho da administração pública. Em outras palavras, e mais uma vez, o Estado brasileiro sobrepõe aos resultados da administração pública as formalidades e a racionalidade-legal do modelo weberiano (REZENDE, 2004). E com isso, a lógica do controle mais uma vez restringe uma reforma administrativa, condicionando a criação do modelo OS na prestação de serviços não-exclusivos. O ilustre jurista Joaquim Barbosa em BARBOSA (1997) esclarece os limites dessa restrição:

“A proposta governamental das organizações sociais – criadora de entes públicos não estatais (de direito privado) – sugere que a partir de sua efetiva criação seja colocado em destaque o objetivo que persegue: a realização de serviços públicos, afastadas as amarras tradicionalmente burocráticas. Com isso, estar-se-ia adotando uma nova postura da administração pública brasileira, orientada predominantemente pelos valores da

eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma nova cultura gerencial nas organizações. Mas a ruptura com a tradicional burocracia não pode ser feita com instrumentos que não possam adequar-se ao sistema jurídico constitucional vigente” (Gênesis – Revista de Direito Administrativo Aplicado, No. 12, jan-mar 1997, p.27).

A observação do ilustre jurista, a nosso ver, está atendida pela emenda Constitucional 19/98 e as Leis 9637/98 e 9648/98 que respondem pela mudança jurídica para adequar a reforma à constituição, salvo decisão contrária do STF. Elas dão suporte legal à prestação de serviços públicos não-exclusivos através de Organizações Sociais, credenciadas pelo Poder Público. A intenção da legislação reformadora mencionada é de fato o afastamento das OS das amarras burocráticas assinaladas, características essenciais do modelo gerencial proposto.

b) Conflitos e ambigüidades do modelo

Uma das questões que dificultam o funcionamento das OS sem dúvida são as ambigüidades de conceitos e normas atinentes. Para os agentes do governo, a OS é pública, portanto, a gestão de seus recursos está sujeita às mesmas regras da administração pública tradicional, ou seja, não estaria excluída das normas da administração pública tradicional, relatado por GUIMARÃES (2003). Já para MODESTO (2001), a OS não pode ser confundida com uma organização da administração direta ou indireta, mas admite que as ambigüidades do modelo a tenham deixado vulnerável. ARAÚJO (2004), em tese de doutorado, posiciona as OS entre o espaço público e o privado (mercado) e, portanto, sujeito à mesma dualidade, porém, que seja o mesmo submetido ao controle externo da administração pública burocrática, fato que é previsto ser feito pelo Tribunal de Contas (MARE, 1998). Mas o caráter

híbrido pode conferir a OS uma característica favorável, sobretudo na captação e gestão de recursos quando se trata de fontes públicas de apoio e financiamento (MELO, 2007). Em adição, a ausência de clareza do quadro normativo do modelo permite atitudes não colaborativas por parte do poder público de onde vem o órgão supervisor contratante, dificultando seu aperfeiçoamento.

c) Flexibilidade gerencial

São três os itens de flexibilidade gerencial, tidas como vantagens operacionais inerentes ao modelo OS, conforme a Lei 9637/98: contratação de pessoal através do regime de CLT; regime de compras e contratação livre das amarras da Lei 8666/93 e execução orçamentária e financeira desburocratizada. De acordo com PEREZ E PEREIRA (2002), no referido seminário do IV CLAD, o aperfeiçoamento do modelo depende de uma maior capacitação gerencial dos profissionais das unidades, sobretudo para atender aos requisitos diferentes do funcionamento das autarquias tradicionais.

Em sua tese, ALCANTARA (2005) conclui que as organizações sociais deveriam seguir o direito administrativo e considera que os indicadores de desempenho pactuados no contrato de gestão são genéricos e de difícil avaliação, fato esse que não se aplica, ao menos, nas unidades de pesquisa que se constituem em objeto da presente. Segundo, MELO (2007) entre 2002 e 2006, as Unidades do MCT, de acordo com os respectivos contratos de gestão, obtiveram as seguintes médias em suas avaliações pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação do MCT: o IMPA obteve média 10, o CGEE 9,85, o IDSM 9,71, a RNP 9,44 e a ABTLuS 9,13.

Aliás, no que tange ao setor de ciência e tecnologia, não resta dúvida quanto ao apoio que deve receber do Estado, vide o Artigo 218 da Constituição Federal:

“O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas”. A seguir, no

parágrafo 1º do mesmo artigo, reforça que “a pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências”, complementando no parágrafo 3º: “o Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que dela se ocupem meios e condições especiais de trabalho” (CF,1988).

Segundo MELO (2007), as OS dão conta de riscos e incertezas do setor de ciência e tecnologia, tais como a competição, capacitação permanente e complexidade crescente.

No entanto, o sucesso do modelo OS depende de uma mudança mais ampla na cultura administrativa do setor público assim como a ampliação da capacitação do pessoal para novas habilidades, sobretudo naqueles órgãos que cumprem o papel de supervisão, evitando o conflito e promovendo a colaboração entre ambos, tendo em vista o melhor desempenho da Administração Pública (GUIMARÃES, 2003).

A possibilidade da OS em contratar recursos humanos por regime CLT foi apontado também por muitos autores como uma de suas principais vantagens, assim como a possibilidade de fixar salários compatíveis com o mercado e a capacidade de promover a reposição de mão de obra aposentada (MELO, 2007). No entanto, os autores da ADIN (1998), consideram que nesse caso devem também ser aplicadas as regras da admissão de servidores públicos, ou seja, através de concursos públicos, regra essa nem sempre aplicável quando se trata de admissão temporária para dar conta de eventos de projetos de pesquisa em um ambiente de grande competição no mercado do conhecimento científico e tecnológico.

No que tange à gestão de compras, o Seminário, relatado por GUIMARAES (2003), avaliou como vantajosa a posição das OS, pois suas normas permitem a negociação com fornecedores após o processo licitatório, inclusive com retirada e alteração de itens

reduzindo custos, contrariando o que pensa ALCANTARA (2005) que propõe seja seguido o processo licitatório convencional inscrito na Lei 8666.

Do ponto de vista econômico, o artigo 5º da Lei 9637/98 trata do fomento do Estado à execução de serviços públicos não-estatais, ficando assegurados da mesma lei os créditos orçamentários e liberações financeiras para viabilizar o Contrato de Gestão. No entanto, segundo, ROCHA (2002) a reabilitação da política de fomento do Estado não implica em deixá-lo sem cumprir os princípios constitucionais que regem o direito administrativo, ou seja, as regras da administração burocrática, proposta que se configura uma contradição à autonomia que a lei atribuiu ao modelo OS.

O fluxo irregular das dotações orçamentárias consignadas no próprio contrato de gestão, em casos extremos, pode ameaçar o pagamento regular da folha de salários e provocar insegurança junto àqueles servidores que são chamados a optar pelo regime das OS (CAPOVILLA, 2004).

2.4 Conclusões do capítulo

- a) o modelo OS pode ser considerado como mais uma tentativa da Administração Pública brasileira em descentralizar suas atividades de prestação de serviços visando obter maior agilidade e maior eficiência;
- b) sua adoção em meio a um processo de privatização de empresas estatais produtoras de bens econômicos, ou seja, no contexto de um amplo programa de desestatização empreendido, no âmbito do PDRAE (1995), iniciado nos governos Collor e Itamar, pode ter dificultado a discussão aprofundada sobre sua pertinência, tendo em vista o melhoramento da prestação de serviços públicos sociais;
- c) A incerteza sobre o desfecho da ADIN (1998) é fator de desestabilização e de insegurança dos agentes envolvidos na gestão e no aperfeiçoamento do modelo.

- d) Tudo indica que a herança e a cultura burocrática da Administração Pública têm contribuído para a não colaboração de agentes do núcleo estratégico do Estado (PDRAE, 1995), para a expansão e consolidação do modelo;
- e) Nesse sentido, é pertinente, a proposta de capacitação dos órgãos da administração direta para melhor recepcionar o novo modelo, assim como prestar esclarecimento sobre as diferenças entre a privatização de setores do Estado e a descentralização de serviços públicos não-estatais;
- f) A produção acadêmica sobre modelos de gestão para unidades de pesquisa é escassa, em parte devido ao pequeno número de entidades que se transformaram, por exemplo, em OS, quanto pelo tempo transcorrido desde a sua criação;
- g) Há indícios de ameaças sobre os pilares de sustentação do modelo OS, ou seja, com mais restrição à flexibilidade da gestão de recursos humanos, à gestão dos recursos financeiros e à gestão de compras, devido ao entendimento por agentes do poder público de que as OS são entidades regidas pelo direito público e da administração tradicional;
- h) O modelo OS com sua flexibilidade tem respondido aos requisitos do setor de ciência e tecnologia, entre eles o de enfrentar o regime de intensa competição e de crescente complexidade de arranjos da atividade de pesquisa visando dar conta do processo de criação e difusão do conhecimento.

CAPÍTULO III - METODOLOGIA E ESCOLHA DO OBJETO DE ESTUDO

3.1 Introdução

A análise dos problemas e vantagens da transformação de uma instituição de Ciência e Tecnologia em uma Organização Social não será observada de forma genérica neste trabalho, nem tampouco apenas conceitualmente. Optamos por analisar um caso real em que esta experiência tenha ocorrido ao longo de um tempo razoável de existência. Por isso, examinaremos o funcionamento de uma OS específica, através conforme a metodologia de um Estudo de Caso. Depois da Fundamentação Teórica do Estudo de Caso, será vista como foi escolhida a Unidade de Análise e, a seguir, as Dimensões projetadas para dar conta da análise de seu funcionamento.

3.2 Fundamentação teórica da escolha do Estudo de Caso

Segundo YIN (2001), a análise de fenômenos sociais comporta várias metodologias de pesquisa qualitativa, a exemplo de experimentos, pesquisas históricas, análise de arquivos e Estudo de Caso. O uso de cada uma dessas estratégias, depende fundamentalmente da questão da pesquisa. Por isso, o Estudo de Caso é bastante empregado na análise da administração pública, em estudos organizacionais e gerenciais, sobretudo quando a questão da pesquisa utiliza o “como” e o “por que” e trata de fenômenos contemporâneos, como é o caso desta Dissertação.

Uma das vantagens da escolha do Estudo de Caso como estratégia de pesquisa está relacionada a sua capacidade de ajudar na análise dos variados aspectos que envolvem o funcionamento de uma organização. Em geral, o Estudo de Caso está associado; de forma incorreta ao método de pesquisa que é empregado, como a entrevista ou o levantamento documental. O critério fundamental é o foco unitário e específico da questão que se procura discutir no trabalho (YIN, 2002).

As evidências de um estudo de caso podem ser obtidas em diferentes tipos de fontes, tais como documentos, relatórios, registros em arquivos, entrevistas e observação direta. Como método qualitativo, o objetivo do Estudo de Caso é generalizar visões analíticas, e não se basear em números e estatísticas, YIN (2002).

A aplicação do modelo de OS no caso das unidades de pesquisa do MCT requer a escolha e a delimitação da unidade de análise que delineará as fronteiras de observação, tendo em vista responder à questão geral da pesquisa, ou seja, a de conhecer como está funcionando o modelo de OS. Trata-se um estudo de caso único, ou seja, onde apenas uma entidade foi escolhida para ser examinada à luz de critérios e variáveis selecionadas, GODOY (2002).

A unidade de análise que será desenvolvida nesta dissertação é o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), de agora em diante chamada de OS-IMPA.

3.3 Unidade de Análise: o IMPA

Outras instituições de Ciência e Tecnologia sofreram a mesma ordem de mudança administrativa vivida pelo IMPA. O quadro abaixo reúne estas instituições com suas respectivas datas de qualificação, criação e sua localização, segundo CAPOVILLA (2004).

Quadro I – Unidades de Pesquisa do MCT que aderiram ao modelo OS

Denominação	Qualificação	Criação	Un
Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron	Nov/1977	1997	SP
Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá	Jun/1999	1999	AM
Associação Instituto Nacional de Pesquisa de Matemática Pura e Aplicada	Set/2000	1952	RJ
Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa	Jan/2002	2002	RJ
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos	Jan/2002	2002	DF

As razões da escolha do IMPA como unidade de análise desta dissertação são as seguintes: (1) O IMPA é uma unidade de pesquisa científica básica, com pouca presença no desenvolvimento de serviços tecnológicos e, portanto, dependente de recursos públicos para sua atuação. A análise deste caso pode ser útil para se avaliar se o governo se desobrigou ou não com sua manutenção; (2) O IMPA é uma das instituições mais antigas do País (1952), tendo mantido ao longo de sua trajetória uma produção científica com excelente padrão de qualidade. A análise deste caso pode ser importante para se avaliar se houve ou não queda da produção científica da unidade a partir do novo modelo; (3) O IMPA, enquanto instituto de pesquisa básica, foi a unidade que primeiro foi qualificada como OS, numa fase que poderíamos considerar de teste, dado ao seu caráter inovador (vide o Quadro I), demonstrando capacidade de assumir risco, pois caso o modelo falhasse poderia comprometer sua trajetória de excelência e prestígio em escala internacional. A análise deste caso pode ser útil para se caracterizar os riscos que envolvem uma proposta transformadora.

Vale também lembrar que o Instituto de Matemática Pura e Aplicada ao longo de sua existência sempre procurou obter padrões de excelência científica no campo da pesquisa em matemática e na formação de novos pesquisadores. Com isso, esta instituição tem contribuído com a difusão da cultura dessa ciência no país. Mais recentemente o Instituto voltou-se para a área das aplicações da matemática, tendo apoiado e influenciado instituições nacionais e latino-americanas visando elas próprias desenvolverem suas atividades de alto nível científico. A avaliação da CAPES sempre o colocou como de excelência, tendo sido reconhecido como o Instituto de Matemática de maior prestígio na América Latina. No entanto, a própria instituição reconhece que a produção de novos pesquisadores está longe de atender à demanda crescente por matemáticos competentes. O IMPA atua ainda nas áreas aplicadas da economia e das

finanças, do clima e da previsão do tempo, do petróleo, de problemas de otimização, da medicina, da biologia, como a reconstituição de imagens, genoma e tecnologia da informação, (ANEXO).

3.4 Dimensões a serem avaliadas

De acordo com a revisão e discussão sobre o modelo OS vistas no capítulo anterior, emergem dois tipos de dimensões visando instrumentalizar a pesquisa do Estudo de Caso e a análise dos dados coletados na observação do funcionamento da OS-IMPA. São elas: dimensões operacionais e dimensões institucionais.

As duas serão definidas a seguir, juntamente com seus respectivos critérios.

3.4.1 Dimensões operacionais

As dimensões operacionais dizem respeito aos instrumentos de gestão introduzidos pelo modelo no âmbito das OS, em conformidade com o que o estipulado na Lei 9637/98 e de acordo com o PDRAE (1995), manejados apenas pelos gestores da Organização.

Refletem as bases onde se apóia a autonomia do modelo OS, inspiradas no modelo da NPM, ou seja, inspiradas em mecanismos gerenciais do setor privado, visando dar maior capacidade em colher resultados pactuados, e com menos influência da racionalidade-legal do modelo weberiano vigente na Administração Pública. Eis a apresentação de cada uma delas:

D1: Gestão dos Recursos humanos

Como é sabido, as OS são entidades de direito privado e, portanto, o regime de trabalho de seu pessoal é ditado pela CLT. No caso em que se tratar de gestão de uma entidade extinta, como é o caso do IMPA, a OS pode também administrar funcionários públicos

(Regime Jurídico Único) cedidos sem ônus, colocados à disposição pelo governo e considerado um “quadro em extinção” (MARE, 1995).

No caso de seus próprios funcionários, os mesmos seguem o Plano de Cargos e Salários aprovado por pelo menos 2/3 dos integrantes do Conselho de Administração da entidade, o que lhe confere maior agilidade na admissão, substituição ou redução do quadro.

A questão a ser respondida pela pesquisa é: em que medida essa autonomia vem funcionando no interior da Unidade de Análise, ou seja, quais as restrições existentes e como tem evoluído o quadro de pessoal no contexto do atendimento das metas do contrato de gestão.

Por flexibilidade na gestão de recursos humanos será entendida como a possibilidade de contratação pelo regime de CLT, utilizando-se de flexibilidade para abertura de vagas, com ou sem concurso, para seleção. Entre os critérios a serem observados está a capacidade de repor e, eventualmente, ampliar o quadro de pessoal científico, com a absorção de pessoal altamente qualificado. Assim como dispor de uma política salarial atrativa, inclusive com a possibilidade de aplicar recursos em premiação.

D2: Gestão de compras

Um dos pilares de sustentação do modelo OS é sem dúvida o fato de não ser abrangido pela lei de compras da administração pública, ou seja, a Lei 8666/93, já que se trata de entidade de direito privado. Porém, para firmar seu contrato de gestão com a Administração Pública, seu regulamento de compras deve ser aprovado por maioria de 2/3 do Conselho de Administração, e o mesmo deve visar a flexibilidade e a agilidade do processo. A polêmica observada na revisão do Capítulo II em torno do modelo, sobretudo a que confunde a OS como pública ou privada, gera indícios de limitação à

liberdade do regulamento de suas compras e moldá-lo às normas de compras da administração pública.

A agilidade na gestão de compras será vista como a autonomia para definir e manter seu regulamento de compras aprovado pelo Conselho de Administração (Lei 9637/98), afastado da legislação e procedimentos de compras da administração pública (Lei 8666/93), assim como a simplificação de processos, porém seguindo os princípios inscritos no Artigo 37º da CF (1988), ou seja, com transparência, legalidade impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência.

D3: Gestão dos Recursos financeiros

De acordo com GUIMARÃES (2003), as OS convivem, como qualquer outra organização pública, com irregularidade no fluxo orçamentário e financeiro e com redução da participação estatal em seu orçamento. Porém, o contrato de gestão gera uma obrigação de repasse regular do fluxo orçamentário, como assinala o parágrafo 1º do artigo 12º da Lei 9637/98: “são assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão”. No entanto, é preciso observar se está mantida a autonomia e flexibilidade de gestão dos recursos orçamentários da OS enquanto entidade privada, ou seja, sem obrigações dela ser regida por rubricas e seu superávit ter livre aplicação na própria Organização, conforme rezam os Estatutos.

A questão também a ser avaliada nessa dimensão é saber em que medida os volumes de recursos têm espelhado as necessidades da OS, e como têm sido os seus repasses, bem como se tem havido tentativa de enquadrar o orçamento nas regras do orçamento público.

Por agilidade e flexibilidade na gestão financeira deve ser verificado o orçamento efetivamente negociado pelo contrato de gestão e a capacidade de alavancagem de recursos em outras fontes.

3.4.2 Dimensões Institucionais

As dimensões institucionais dizem respeito a variáveis sujeitas também a fatores externos, e que podem contribuir ou não ao funcionamento das OS. São elas:

D4: Estabilidade do modelo

A questão aqui é saber como o modelo é visto pelos agentes implantadores da OS. Assim como a indefinição do suporte jurídico básico para sua existência, ou seja, as Leis 9637/98 e 9648/98, face ao julgamento inconcluso da ADIN (1998) junto ao STF. A pesquisa procurará conhecer como se reflete e é percebido o efeito dessa indefinição sobre o funcionamento da Unidade analisada e dos agentes públicos que têm agido sobre ela.

D5: Relação com o controle externo da Administração Pública

Neste caso, serão levantados se tem havido divergência de interpretação sobre o quadro normativo entre as OS e o órgão supervisor, sua comissão de avaliação, ou órgãos de controle interno e externo do poder público. Nessa dimensão será avaliada se houve ou não privatização do bem público, visto como a transferência de seu domínio MODESTO (2001), ou a ainda como a sua incorporação ou aquisição (www.economiabr.net).

Em outras palavras, trata-se de saber como tem sido o relacionamento da OS com a CGU e o TCU, os graus de intervenção desses órgãos nos regulamentos de Recursos

Humanos, de Compras e Finanças e sobre outros procedimentos e atividades meios. Assim como o funcionamento do sistema de controle interno próprio, como é o caso da realização das auditorias externas obrigatórias.

D6: Contrato de Gestão

Quanto ao contrato de gestão previsto na Lei 9637/98, enquanto base do relacionamento entre o Estado e as OS, deve ser observado como vem sendo aplicado o seu conceito. Se como convênio ou como contrato, e se as suas cláusulas estão sendo cumpridas pelo Órgão Supervisor. Como é sabido, o caráter inovador do contrato de gestão tem gerado polêmicas e ambiguidades de várias ordens. Ora é visto como convênio, ora como contrato. Para cada interpretação, um controle, uma norma. Como se trata de um fomento (MARE, 1995) e nele se inscreve obrigações de metas a alcançar pela OS, em troca de autonomia gerencial, portanto, não se equipara à convênio, que estabelece simplesmente uma cooperação, onde cada parte contribui com seus recursos material, humano, físico ou financeiro. Nosso objetivo, portanto, é saber em que medida e de que maneira o contrato vem sendo cumprido pelas partes.

3.5 Fontes de Pesquisa

As principais fontes de pesquisa selecionadas na revisão, são:

- a) Relatórios da Comissão de Avaliação
- b) Contratos de Gestão e Aditivos
- c) Relatórios Anuais de Gestão
- d) Demonstrações Financeiras da Auditoria Externa Independente.
- e) Documentos diversos, como relatórios de seminários de avaliação, entre outros.

f) Entrevistas semi-estruturadas com os principais responsáveis pela gestão da OS, ou seja, o Diretor Geral Cesar Camacho, o Coordenador de Finanças, José Luiz Peres e a Coordenadora de Administração, Cássia Pessanha. As entrevistas, gravadas e resumidas nos (APÊNDICES A, B e C, pp.83-96), abordaram as dimensões operacionais e institucionais projetadas, explorando as posições e as trajetórias de cada um dos gestores na OS. Cada um dos resumos foram submetidos e aprovados previamente antes de serem incorporados à presente Dissertação.

3.6 Conclusões do Capítulo

As seguintes conclusões podem ser extraídas do presente Capítulo:

- a) Como se trata de uma pesquisa qualitativa adotou-se como metodologia adequada a de Estudo de Caso;
- b) A Unidade de Análise escolhida foi a OS-IMPA pela experiência temporal com o modelo OS, por se tratar de uma unidade voltada ao ensino e à pesquisa e por ser dependente dos recursos do governo para sua manutenção;
- c) As dimensões adotadas para verificar o funcionamento da OS-IMPA foram de natureza operacional e institucional. As primeiras dão conta dos instrumentos gerenciais, recursos humanos, compras e financeiro, as segundas, abrangem a situação da segurança do modelo, das relações com o controle externo e do contrato de gestão;.
- d) As fontes de pesquisa de campo foram complementadas com a análise dos Relatórios Anuais de Gestão - RAG e das Demonstrações Financeiras – DF, além dos contratos de gestão e de seus aditivos (ANEXO)

CAPÍTULO IV – APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DO CASO

4.1 Introdução

No dia 20 de setembro de 2000, o IMPA tornou-se uma Organização Social com a promulgação do Decreto 3605/2000. De acordo com o que estabeleciam os termos do primeiro Contrato de Gestão firmado com o Ministério de Ciência e Tecnologia no dia 23 de janeiro de 2001, esta transformação visava fazer com que o IMPA passasse a “colaborar com a implementação do Programa de Expansão e Consolidação do Conhecimento Científico e Tecnológico” (ANEXO)

Antes de analisar esta experiência pioneira de gestão de uma Organização Social, cabe apresentar as linhas gerais que demarcaram sua instalação.

Os objetivos do primeiro contrato de Gestão, conforme estão contidos no ANEXO, podem ser resumidos do seguinte modo: realização de pesquisas matemáticas em áreas relevantes visando dar ao Brasil destacada competência no setor; difusão do conhecimento matemático visando a sociedade brasileira e em especial os jovens; capacitação científica de pesquisadores e professores universitários através da formação de mestres e doutores para atuarem em programas de pesquisas de inovação e como multiplicadores dessa competência; melhoria do ensino de matemática em todos os níveis; e o desenvolvimento de aplicações da matemática através de modelos matemáticos aplicados na indústria de software que atendam a problemas concretos pelas políticas públicas e pelo setor produtivo.

Entre as obrigações da OS-IMPA, encontravam-se: cumprir as suas dezesseis metas assinaladas no ANEXO, agrupadas em seis macro-processos como: pesquisa, intercâmbio científico, ensino, desenvolvimento tecnológico, informação científica e desenvolvimento institucional.

Além disso, a OS deve obedecer às diretrizes do Órgão Supervisor (ANEXO), elaborar o Plano de Ação Anual com o conjunto de suas ações detalhadas, proposta orçamentária, cronograma, elaborar e divulgar os regulamentos de recursos humanos, financeiro e de compras, observando os princípios da CF (1988, artigo 37º), ou seja, “moralidade, legalidade, publicidade, economicidade, impessoalidade e eficiência” tendo em vista os objetivos estratégicos acima. Além disso, o Contrato de Gestão estabelecia a obrigatoriedade de apresentar os relatórios gerenciais ao Conselho de Administração para posterior encaminhamento ao Órgão Supervisor, gerir os bens móveis e imóveis cedidos, aplicar os recursos financeiros exclusivamente nos objetivos e metas estabelecidos no contrato.

Ao Órgão Supervisor, nesse caso o MCT, cabe: acompanhar e avaliar o cumprimento das metas; promover o desembolso financeiro de acordo com o cronograma previsto no Anexo IV; avaliar o relatório do CA; providenciar anualmente as consignações das dotações orçamentárias para custear o contrato de gestão no projeto de lei orçamentária.

O Órgão Supervisor constituirá uma Comissão de Acompanhamento e Avaliação com poderes para avaliar resultados, propor redimensionamento e renegociação de metas, indicadores e cronograma de desembolso, caso necessário (ANEXO).

Quanto aos recursos financeiros, de acordo com o Contrato de Gestão, o Órgão Supervisor os repassará anualmente de acordo com os créditos aprovados e cronograma. Observa o contrato que em caso de alteração de valor implicará na alteração de metas pactuadas, assim como a revisão das metas implicará na alteração do valor. A rubrica do Orçamento da União utilizada é a Serviços de Terceiros de Pessoa Jurídica.

Os recursos humanos do IMPA serão cedidos à OS-IMPA, em conformidade com o artigo 22 da Lei 9637/98, sendo garantidos a esses servidores “todos os direitos e vantagens do cargo, inclusive a Gratificação de Desempenho de Atividade em Ciência e

Tecnologia”. O contrato limita a 60% dos recursos públicos financeiros repassados para gastos com remuneração, encargos trabalhistas, vantagens de qualquer natureza com dirigentes, empregados, contratados e servidores públicos cedidos. A utilização dos servidores públicos cedidos não configura vínculo empregatício nem obrigações trabalhistas para a OS.

A OS-IMPA também recebeu em caráter precário, a título de permissão de uso e pelo prazo do contrato, os bens móveis e imóveis do IMPA, inclusive equipamentos e instalações, conforme documentação do ANEXO.

O prazo do primeiro contrato estabelecido foi de cinco anos, renovado por período a ser negociado. Em caso de extinção ou desqualificação da OS, serão reativadas suas atividades no MCT, incorporando-se integralmente ao patrimônio da União, o patrimônio, os legados, as doações, os excedentes financeiros e bens da OS. A rescisão ainda pode ocorrer se houver descumprimento parcial ou total de cláusulas, objetivos e metas decorrentes de má gestão, culpa, dolo ou violação da lei, e ainda, na hipótese de não atendimento a recomendações pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA), validadas pelo Órgão Supervisor, ou tenha havido alteração no Estatuto da OS que implique as condições de sua qualificação como organização social ou de execução do contrato. A avaliação final do desempenho é realizada pelo Governo Federal, tanto dos fins quanto dos meios, que utiliza-se da Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA), do MCT.

4.2 Premissas para discussão

Conforme já mencionado, a discussão se dará a partir da análise dos dados e informações obtidas em fontes documentais e nas entrevistas de campo (APENDICES),

tendo em conta as dimensões projetadas no capítulo anterior, resumidas no quadro abaixo:

Quadro II – Dimensões e critérios

Símbolo	Tipos	Dimensões	Crítérios
D1	Operacionais	Recursos Humanos	Parâmetros adotados nos Regulamentos de recursos humanos, de compras e financeiro.
D2		Compras	
D3		Orçamento/Finanças	
D4	Institucionais	Estabilidade do Modelo	Situação do suporte jurídico
D5		Controle Externo	Relacionamento com os órgãos de controle
D6		Contrato de Gestão	Cumprimento das cláusulas meio

Uma das premissas chave do modelo OS, antes de verificarmos e discutirmos os dados levantados, é a seguinte:

“Do ponto de vista da gestão dos recursos [as OS] não estão sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na Administração Pública” (MARE, 1998, pág. 15).

Observar, portanto, o funcionamento dos processos de gestão dos meios significa verificar como estão a gestão dos recursos humanos (D1), de compras (D2), e das finanças (D3), ou seja, as Dimensões Operacionais. Serão considerados também os seguintes parâmetros para avaliar os critérios assinalados: flexibilidade, autonomia, eficiência, transparência, qualidade e agilidade (MARE, 1995).

É preciso reiterar que tais processos de gestão, instituídos sob a forma de regulamentos (ANEXO), constam das atribuições privativas do Conselho de Administração da OS:

“VIII – aprovar por maioria, no mínimo de dois terços de seus membros, o regulamento próprio contendo os procedimentos que deve adotar para a contratação de obras, serviços, compras e alienações e o plano de cargos, salários e benefícios dos empregados da entidade.” (inciso VIII, Lei 9637/98).

Por sua vez, conforme projetado no capítulo anterior, as Dimensões Institucionais consideradas são: Estabilidade do Modelo (D4), ou seja, percepção sobre riscos e ameaças ao funcionamento do modelo da OS, sobretudo de sua base legal, a Emenda 19/98 e a lei 9637/98; a Relação com o Controle Externo (D4), ou seja, o relacionamento da OS-IMPA com a CGU – Controladoria-Geral da União, como o TCU- Tribunal de Contas da União, com o próprio Órgão Supervisor (MCT), através de sua Comissão de Avaliação – CAA e com outros órgãos de controle da Administração Pública; e, finalmente, o Contrato de Gestão (D6), onde serão observadas principalmente o cumprimento das seguintes cláusulas: Quarta (desembolso financeiro de recursos previstos no cronograma); Quinta (valor do contrato); Sexta (cessão de servidores com direitos e vantagens assegurados com ônus para a origem), e Sétima (cessão de bens públicos), (ANEXO).

Por último, é preciso assinalar, como premissa também, que a OS-IMPA no período atingiu, do ponto de vista dos resultados, o objetivo fim do modelo gerencial preconizado pelo PDRAE (1995). No quadro abaixo, pode ser verificado a pontuação global de cada uma das OS implantadas no MCT como a Associação Brasileira de Tecnologia Luz Sincroton - ABTLuS, o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá - IDSM, a Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE e a OS-IMPA em análise.

Quadro III - Avaliação da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do MCT

OS	2002	2003	2004	2005	2006	MEDIA
ABTLuS	9,53	8,6	8,7	9,5	9,3	9,13
CGEE	9,50	10,00	10,00	9,84	9,90	9,85
IDSM	8,9	9,7	10,00	9,91	9,99	9,71
IMPA	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
RNP	9,3	9,4	9,69	9,79	9	9,44

Fonte: MELO (2007)

A conclusão, em resumo, é que a OS-IMPA foi a única OS que teve pontuação global 10, o que significa, conforme o Anexo V do Contrato de Gestão (ANEXO), que foram atingidas plenamente as metas compromissadas no contrato.

4.3 Apresentação e análise dos dados segundo as dimensões

D1: Recursos Humanos

Segundo o Diretor Geral (APENDICE A), a autonomia da OS para gerir os recursos humanos tem sido fundamental para a renovação de seu pessoal científico, diferentemente do que ocorria no modelo autárquico anterior. No passado, as vagas eram enviadas pelo Governo com pouco tempo para serem preenchidas, podendo o Instituto perdê-las caso não as preenchesse naquele momento. Hoje, a OS-IMPA tem planejado regularmente a reposição de mão de obra, ou mesmo sua expansão, com autonomia, de acordo com seu regulamento de recursos humanos, e utilizando o regime CLT como é permitida às organizações privadas. A taxa de reposição do quadro de pesquisador nos últimos anos, tem sido de dois por ano.

Ademais, suas características permitem fazer a seleção com maior qualidade, como se propõe o modelo das OS, (MARE, 1995). Atualmente, estão sendo encerradas as inscrições para o processo de seleção para duas vagas de pesquisadores com 36

inscritos, sendo a maioria formada de estrangeiros. O mercado de recursos humanos de alta qualificação é muito competitivo, e para enfrentá-lo as organizações devem dispor de mecanismos gerenciais bastante ágeis (APENDICE A). Como foi o caso, de um pesquisador jovem de 30 anos, doutor pelo IMPA, diretor do CNRS – Conselho Nacional de Pesquisa Científica da França, que firmou um contrato especial com a OS-IMPA que o mantém em uma posição conjunta, sendo que a do IMPA é a de pesquisador extraordinário. No regime público autárquico não haveria condição para utilização dessa decisão estratégica de enfrentar uma disputa por um pesquisador desse padrão por uma instituição brasileira. Trata-se de uma das virtudes do modelo de OS (MELO, 2007). Com isso, evita-se a utilização do tradicional recurso de bolsas de fixação de pesquisador para manter recursos humanos de alto nível em regime precário a espera de vagas. Outra demonstração da autonomia da OS-IMPA é a classificação que adota de três categorias para o quadro científico: pesquisador, pesquisador extraordinário e pesquisador emérito (APENDICE A). Não há dúvida de que tais flexibilidades são uma exigência cada vez maior para a organização que deseja competir no mercado de ciência e tecnologia (ZOUAIN, 2001), em oposição ao que pensam, por exemplo, os autores da ADIN (1998) que defendem a adoção do concurso público nesses casos.

A OS-IMPA exerce, no campo de recursos humanos, plenamente sua autonomia gerencial quando, por exemplo, planeja a reposição de treze aposentadorias de seu quadro de cedidos até 2013. Hoje, já é de sete o número de pesquisadores contratados pelo novo regime (CLT), remanescendo trinta do quadro de cedidos pelo governo federal.

A autonomia da OS-IMPA em termos de política salarial também tem se mantido. De acordo com a decisão do Conselho de Administração, foram compatibilizados os níveis

salariais dos celetistas com os salários dos cedidos, evitando com isso, a possibilidade de conflito interno.

A transparência do modelo nesse aspecto é um aspecto bastante expressivo. Conforme o Diretor Geral (APENDICE A), o processo de contratação do pessoal científico começa na Comissão de Atividades Científicas – CAC, órgão de assessoramento do Diretor Geral, onde se analisam as candidaturas. O Conselho de Administração da OS delegou a decisão do processo seletivo ao CTC – Comitê Técnico Científico. Quando se trata de funcionários administrativos, a contratação é feita através de seleção utilizando uma empresa especializada de recrutamento.

A força de trabalho da OS-IMPA tem três vínculos distintos: os cedidos, como já visto, integram um quadro em extinção do MCT, e que foram emprestados à OS com ônus para o Órgão Supervisor (MCT), os funcionários (pesquisadores e técnicos) contratados pelo regime CLT e, finalmente, o pessoal de apoio, contratado através de empresa de mão de obra, ou seja, são recursos humanos terceirizados.

Quadro IV - Força de trabalho da OS-IMPA

Tipo de vínculo	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cedido	62	63	63	62	61	60	58	57
CLT	0	3	19	24	35	41	51	68
Terceirizado	49	56	45	43	44	45	42	42
Total	111	122	127	129	140	146	151	167

Fonte: Relatórios Anuais de Gestão

D2: Compras

A OS-IMPA tem demonstrado eficiência nos gastos que realiza, como, por exemplo, a economia de R\$400 mil reais, ou 7,3 % do valor do Contrato de Gestão, graças à provisão de câmbio para importação de revistas internacionais que sua autonomia

gerencial permitiu. De acordo com o modelo, o resultado dessa economia, e de outras economias, deve ser reinvestido na própria Organização, configurando-se como um claro incentivo à racionalidade e à qualidade de seus gastos (RAG, 2002).

No entanto, em 2002, os recursos do Contrato de Gestão foram contingenciados pelo Governo Federal, configurando-se como um descumprimento do cronograma de desembolso previsto nas Cláusulas Quarta e Quinta do Contrato de Gestão. Tal fato causou o adiamento das contratações de novos pesquisadores e tecnologistas, sem, contudo, afetar o cumprimento das metas programadas (RAG, 2003). O mesmo se repetiu em 2004, provocando novos adiamentos nas contratações, (RAG, 2004). Além disso, o orçamento de 2004, R\$5.900.000,00, ficou menor do que o de 2003 (R\$5.943.000,00). Mais grave ainda é que ambas as dotações foram inferiores ao previsto no Contrato de Gestão de 2001, respectivamente R\$6.713.000,00 para 2003 e R\$7.025.000,00 para 2004, conforme registra o RAG (2004), influenciando negativamente na capacidade financeira da Organização. Outro sinal de alteração que vem ocorrendo no modelo é a recomendação da CGU para alteração do Regulamento de Compras de Bens e Serviços, como, por exemplo, para incluir o planejamento na aquisição de material de informática em blocos, (RAG, 2005). Tal procedimento nem sempre leva à economia ou à eficiência, como se pode imaginar. Pois nem sempre é possível planejar as demandas de projetos de pesquisa, tal como nas atividades regulares de uma entidade prestadora de serviços convencional. A flexibilidade continua sendo a melhor opção. Mas caso acolhida essa recomendação, poderá haver prejuízo na gestão de projetos de pesquisa, podendo repercutir nos resultados da Instituição (APENDICE C). Discutível também é o caráter da recomendação, espelhando a visão de que as OS são públicas e não privadas, confusão assinalada por GUIMARAES (2003), confirmando também o caráter híbrido do modelo. Desconsidera-se que a OS nasceu sob um marco legal

definido, e deve segui-lo. Trata-se de uma manifestação local do conflito entre a lógica do controle burocrático e formal com a lógica gerencial, analisada por REZENDE (2004).

De acordo com o Diretor Geral (APENDICE A), as fontes de recursos, oriundas, de agências públicas de fomento têm obrigado que a OS siga a lei 8666/93. O assunto não deixa de ser controvertido. A própria Lei 8886/93 permite a dispensa de licitação quando se trata de organizações do setor que queiram adquirir bens para suas atividades de pesquisa. Não é demais recordar que na OS-IMPA seus regulamentos são baseados rigorosamente na legislação, notadamente na lei 9637/98. Porém, essa recomendação já produziu resultado material, como se observa na declaração de um dos gestores da OS analisada:

“Os regulamentos se mantiveram os mesmos desde a origem, mas o de compras foi alterado pela CGU, limitando a R\$3.000,00 as compras sem consulta”, Coordenador Financeiro (APENDICE B)

Segundo o Coordenador Financeiro (APENDICE B), a OS-IMPA passou a cadastrar e qualificar os seus fornecedores o que lhe deu condição de exercer melhor a qualidade de suas compras. Inclusive prevenir crises, como foi o caso de empresa de segurança contratada pela autarquia IMPA, cujo contrato foi herdado pela OS. A empresa não recolhia os encargos dos funcionários, que ameaçaram fazer greve, apesar da cobrá-los na taxa do contrato. Esse problema só foi descoberto e resolvido porque a OS-IMPA, por conta do seu sistema de qualificação do fornecedor, demonstrando maior eficiência nas compras do que o modelo autárquico anterior (MARE ,1998).

D3: Recursos financeiros

A descentralização é entendida pelos órgãos de controle como mecanismo que pode levar ao descontrole e à perda de eficiência, quando se trata de gerir recursos humanos e financeiros (RESENDE, 2004). Porém, a liberdade da OS de gastar seu orçamento, sem seguir rubricas como no orçamento público, tem permitido agilidade e economia para a Organização (APENDICE B). Por exemplo, caso economize algum item de consumo, os valores economizados podem ser aplicados em outras atividades da Organização, investimento ou custeio, coisa que dificilmente ocorre quando se trata de orçamento público. Isso revela um aspecto destacado do modelo gerencial das OS: o incentivo à economia que, além de aumentar a eficiência, é recompensada com a aplicação dos recursos que sobram no desenvolvimento da própria organização.

Segundo o Coordenador Financeiro (APENDICE B), a questão do fluxo de caixa para a OS é mais importante do que para uma autarquia ou qualquer órgão público. Ele lembra que na organização pública não há protesto de títulos não pagos. Daí a responsabilidade do gestor da OS prevista no contrato de gestão como contrapartida de sua autonomia (MARE, 1995).

Os gestores da OS-IMPA destacaram que o projeto da Olimpíada Brasileira de Matemática que mobilizou mais de 23 milhões de jovens no último ano não seria possível no modelo anterior (APENDICE B). Outro exemplo, que demonstra a flexibilidade na gestão do orçamento em relação ao orçamento público, são os cursos de verão que ocorrem todos os anos e que eram prejudicados no passado por falta de abertura do orçamento público e, que, em geral, ocorre depois dos meses de março, portanto, os alunos não recebiam suas bolsas. Essa autonomia orçamentária permite hoje a manutenção desses alunos e pode ser um fator de estímulo à atividade de ensino e ao desempenho da OS-IMPA (APENDICE).

O quadro abaixo demonstra um crescimento, entre 2001 e 2008, de aproximadamente 140%, no volume de recursos executados pelo Contrato de Gestão destinados ao custeio da OS-IMPA, portanto excluídos os recursos do Programa das Olimpíadas de Matemática e os convênios.

Quadro V

RECURSOS DO CONTRATO DE GESTÃO

R\$1,0 mil

Histórico	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Des. da Matemática	4.343	5.543	4.400	8.360	7.665	8.615	8.500	10.320	9.500

Fonte: Relatórios Anuais de Gestão

A OS-IMPA também desenvolveu uma importante estrutura de gerenciamento capaz de lidar com a complexa gestão de convênios para projetos de pesquisa, dada ao complexo sistema de controle e prestação de contas vigentes, e que refletem as normas do controle burocrático das agências de fomento. É relevante destacar o volume de recursos alavancados através de convênios, vide o quadro abaixo:

Quadro VI

RECEITAS DE CONVÊNIOS

R\$1mil

Itens	2001	2002	2003	2003	2005	2006	2007	2008
Convênios	229,00	1.245,00	1.577,00	2.036,00	5.271,00	7.104,00	15.882,00	13.857,00

Fonte; Demonstrativos Financeiros

Essa é uma das qualidades do modelo OS, por ser privada, e controlada pelo poder público, assumindo um caráter híbrido, isso as torna mais eficazes na captação de recursos para projetos, segundo MELO (2007). Não se deve esquecer, todavia, que essa ambiguidade é a que também traz sua vulnerabilidade. Elas remetem-nos a à

insegurança jurídica do modelo e aos efeitos de posicionamento não uniforme por parte dos responsáveis pela sua implantação (MODESTO, 2001).

A saúde econômica da OS-IMPA é confirmada pela evolução do seu superávit desde o primeiro ano. Tal indicador demonstra ser uma organização sólida, dado seu crescimento de oito vezes, entre o ano de 2001 e 2008, vide quadro abaixo:

Quadro VII

Itens	SUPERÁVIT							R\$1mil
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Superávit do período	1.686	2.376	137	4.633	7.280	9.905	5.889	13.550

Fonte: Demonstrativo Financeiro

Outro aspecto que demonstra eficiência no desempenho da gestão da OS-IMPA pode ser visto no quadro abaixo. Trata-se dos percentuais de gastos com pessoal, bastante inferiores aos 60% do total do orçamento, conforme limita a sub-cláusula primeira da cláusula sexta do Contrato de Gestão.

Quadro VIII

Histórico	ÍNDICE DE GASTOS COM PESSOAL DA OS							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Índice (%)	19,4	24,7	38,4	21,5	16,0	16,3	19,0	15,3

Fonte: Relatórios Anuais de Gestão e Demonstrativos Financeiros

Não obstante esses resultados, no próximo Contrato de Gestão a ser firmado para 2010, deverá estar incluída a obrigatoriedade de discriminar as rubricas no orçamento da OS (APENDICE B), que pode ser interpretado como indício de medida restritiva à sua autonomia gerencial e a do modelo (MARE, 1995).

D4: Estabilidade do modelo

Segundo o Coordenador de Finanças (APÊNDICE B), a OS-IMPA foi pioneira, pois não havia modelo algum a seguir. O modelo foi construído empiricamente, com base nos cadernos do MARE (1998) e visitas à Fundação Roquete Pinto e à Fundação Ary Frauzino, sendo que a última não se transformou em OS. Isso nos remete à trajetória das reformas da administração pública brasileira que em geral padeceram da falta de planejamento (COSTA, 2008).

Porém, um dos fatores que justifica uma insegurança do modelo é, sem dúvida, o julgamento inconcluso da ADIN (1998) que questiona a sua sustentação legal. Ainda que não haja decisão nenhuma, por enquanto, o fato é que nenhuma OS foi criada no período deste Governo, tendo sido a última criada no ano de 2002, a OS da RNP – Rede Nacional de Pesquisa.

A instabilidade do modelo é percebida pela Coordenadora de Administração (APÊNDICE C) que chama a atenção para o fato da OS-IMPA ser uma entidade privada, que mantém um contrato de metas com o Governo Federal e que essas metas só foram acordadas porque foi dada flexibilidade para gerir os meios. Caso cesse essa flexibilidade, as metas estarão ameaçadas e, com isso, o próprio contrato de gestão.

No APÊNDICE (B), o Coordenador Financeiro questiona a visão equivocada de que o modelo OS se destina apenas a facilitar a captação de recursos externos, como se houvesse a intenção de desobrigação do Estado com aquela organização, ou privatização, como afirma NÓBREGA (2003). Ele contesta essa tentativa, pois não vê sentido quando se trata de uma instituição de pesquisa básica, como é o caso da OS-IMPA sobre a qual o governo e a sociedade detêm seu controle. Os números e quadros demonstram que não aconteceu a privatização, ou seja, a transferência e apropriação de patrimônio público por privados. Apenas o modelo flexibilizou a gestão dos

instrumentos e ampliou a capacidade de atrair mais recursos para os fins públicos da Organização Social.

Ressalta o Coordenador Financeiro (APÊNDICE B) que hoje a OS-IMPA é muito mais transparente que a autarquia anterior. Sua visibilidade pode ser avaliada pelo grande número de visitas de comissões de avaliação, pelo uso regular de indicadores de desempenho, que não haviam no passado, pelo funcionamento do Conselho de Administração, com seus integrantes e organizações participantes de grande reputação. Segundo o mesmo Coordenador Financeiro (APÊNDICE B), os demonstrativos financeiros são publicados na Internet, com parecer da Auditoria Independente, regularmente, atendendo ao critério da transparência e do controle social.

Outra incerteza que paira na organização é a possibilidade de um corte linear no orçamento, fazendo com que a OS não tenha condição de substituir, ampliar e manter um quadro renovado de pesquisadores, conforme também detectou CAPOVILLA (2004). Esse fato pode causar grave ameaça ao modelo no que tange à manutenção do quadro de alto nível de pesquisadores (APÊNDICE C).

Finalmente, conforme relatado no APÊNDICE (B), não existe uma imagem do governo sobre as OS, mas sim opiniões diferentes de pessoas. Esse conceito não pode ser considerado um alívio para a estabilidade do modelo, pois a falta de uma visão institucional clara do Núcleo Estratégico do Governo pode deixar margem ao arbítrio de uma parte de seus agentes, ou seja, daquele setor que advoga a lógica do controle burocrático; em detrimento da lógica de resultados para avaliação da performance dos serviços públicos. Tal polêmica, além de prejudicial ao desempenho do Estado, é responsável pelas falhas sucessivas das reformas da administração pública brasileira (REZENDE, 2004).

D5: Relação com o controle externo

Segundo o Diretor Geral (APÊNDICE A) a OS-IMPA não tem receio de controle. Porém, como demonstrado em sua criação, e durante o processo de desenvolvimento, o desconhecimento do modelo de OS ainda é bastante acentuado, sobretudo em se tratando de uma unidade de pesquisa científica e tecnológica. Esse desconhecimento não é irrelevante, pois pode conduzir os órgãos de controle a aplicar ao modelo OS as regras da administração pública, restringindo seus mecanismos gerenciais estabelecidos em suas premissas de funcionamento.

Segundo o Coordenador de Finanças (APÊNDICE B), o controle da CGU sobre a OS-IMPA nunca foi tão grande. No início, esses órgãos não sabiam como funcionava o modelo:

“Foi muito importante procurarmos a CGU nesse período [primeiro ano], eles não sabiam nada e ficaram muito interessados, criamos uma parceria muito boa [...] Antigamente o controle era interno, não era social [...] nunca fomos tão auditados como nos últimos sete anos”. (APÊNDICE B).

Conforme visto no APÊNDICE (B), o modelo OS não significa para os gestores uma privatização, o que há de verdade é que a entidade OS é privada, mas seu controle é público. Aliás, muito maior do que no modelo anterior. Segundo informou o Coordenador Financeiro, no passado o governo não procurava saber como se aplicavam os recursos do orçamento, hoje o contrato de gestão estabelece metas que estão sendo constantemente auditadas e acompanhadas pelo CAA (MARE, 1998).

“Nunca fomos tão auditados como somos atualmente. Antigamente o controle era interno, hoje é transparente. Fiquei 23 anos no sistema antigo, e 8 anos na OS, nunca fui tão auditado quanto agora” (APÊNDICE B)

Foi a partir de 2003, em meio a críticas de algumas organizações não governamentais, a OS-IMPA passou a perder sua autonomia para os órgãos de controle externo, (APÊNDICE B). Até 2003, a OS-IMPA comprava de acordo com o Regulamento da OS, conforme estabelece a Lei 9637/98, fosse qual fosse a fonte de recursos, não se aplicava a lei 8666/93.

“Até o próprio Sistema de Acompanhamento Financeiro não é tão transparente como colocar tudo na Internet como fazemos hoje. No modelo velho, ninguém sabia dos produtos do IMPA,”
(APÊNDICE, C)

Um dos legados mais importantes do modelo é a adoção de uma cultura de planejamento e estabelecimento de metas verificada na Organização, fato que mobiliza a instituição para objetivos transparentes e comuns: “Antigamente não conhecíamos os produtos do IMPA, como novos mestres e doutores”, (APÊNDICE B).

No entanto, o funcionamento gerencial do modelo está ameaçado pela perspectiva de inserir rubrica no seu orçamento, ainda que sem rigidez (APÊNDICE B e C). Igualmente, o MCT, pela primeira vez, está pedindo um plano de aplicação para o superávit. Preocupa a instituição qualquer tentativa de subtrair ou dirigir para outro fim esses recursos do superávit, pois a OS-IMPA não pode, segundo o regulamento do Imposto de Renda Federal, destiná-lo senão para ela própria (APÊNDICE).

Diante desse quadro de controle externo cada vez maior, não parece sustentável a visão de que o modelo promove a privatização de ente público ou de seus interesses, transferindo-o grupos privados.

D6: Contrato de Gestão

Inicialmente firmado por quatro anos, em 23/01/2001, e posteriormente prorrogado por mais quatro, através do Décimo Termo Aditivo, em 19/01/2006 (ANEXO), o contrato de gestão é um dos instrumentos mais polêmicos do modelo, por ser uma novidade no direito (MENDONÇA, 2006), e ao mesmo tempo essencial, por estabelecer a relação fundamental entre o Estado que está fomentando e a OS que cumpre objetivos fixados por ele. Como já foi visto, mas vale a pena reiterar, trata-se, a princípio, de um contrato⁴ e não um convênio: naquele, uma parte (OS) recebe recursos em troca do cumprimento de metas acertadas, no outro, convênio, as partes cooperam em torno de objetivos comuns.

O fato a ser destacado é que o contrato de gestão tem sido visto pelos órgãos de controle externo como um convênio de repasse de recursos públicos, contrastando com o que preconiza os conceitos da Reforma PDRAE (1995), e evidenciando o desconhecimento da lei 9637/98. Tal visão tem sido bastante restritiva ao funcionamento do modelo e poderá conduzir a OS-IMPA ao mesmo lugar de uma organização da administração indireta (APÊNDICES)

Segundo o Coordenador de Finanças (APÊNDICE B), não tem havido problemas no fluxo de caixa dos recursos previstos no Contrato de Gestão. Na verdade, a performance das finanças da OS-IMPA supera as dificuldades de eventuais contingenciamentos de repasses previstos que chegaram a existir em alguns momentos, conforme os Relatórios Anuais de Gestão (RAG). Os contingenciamentos do cronograma de desembolso são evidentes limitações do cumprimento das obrigações do Governo, estabelecidas nas Cláusulas Quarta e Quinta do Contrato de Gestão. Há críticas porque não existem

⁴ No contrato os interesses das partes são inicialmente divergentes, uma quer objetivos e metas alcançados, o outro requer a contraprestação da remuneração ou outro benefício. No convênio, os interesses são coincidentes, mesmo sendo entre entes públicos e privados, visando um objetivo comum. Porém, trata-se de termos controversos que têm levado a Administração Pública a permutar um pelo outro, nem sempre corretamente (SZKLAROUWSKY, 2009).

indicadores de gestão, apenas os finalísticos, (APENDICE B). A renovação do Contrato de Gestão é um processo lento, pois, até maio, o termo aditivo de 2009 ainda não havia sido firmado (APÊNDICE B).

A OS-IMPA mantém, conforme estabelecido em suas definições (MARÉ, 1995), seu controle externo próprio e atualizado através de uma auditoria independente, que complementa a dos órgãos do governo.

CONCLUSÃO

A motivação dessa Dissertação foi a de examinar se o modelo de Organização Social proposto pela reforma administrativa estabelecida no PDRAE (1995) está atendendo às necessidades gerenciais de flexibilidade de uma Unidade de Ciência e Tecnologia conforme se propôs a fazer. Para dar conta desse objetivo, foi realizada uma revisão bibliográfica para conhecer as reformas administrativas ocorridas em outros países e seus modelos gerenciais que inspiraram à reforma brasileira, como por exemplo, as reformas da Inglaterra, da Nova Zelândia e dos EUA. Além disso, o trabalho realizou uma revisão bibliográfica sobre a história da administração pública brasileira, sobretudo a partir de 1930, e verificou que esta oscilou entre reformas descentralizadoras e centralizadoras, entre o modelo burocrático e o modelo gerencial, concluindo com a Constituição Federal de 1988. Essa Constituição padronizou normas para todos os entes públicos da administração, tornando-a progressivamente mais rígida e burocrática. O trabalho também realizou uma revisão bibliográfica para conhecer as especificidades das unidades de ciência e tecnologia no Brasil. Unidades essas inseridas em um contexto mundial onde a tecnologia se torna cada vez determinante na produção de bens e serviços e na relação entre países e regiões.

De acordo com a análise realizada sobre a OS-IMPA, e tendo em conta a pergunta básica, sobre como vem funcionando o modelo da OS, podemos concluir que o mesmo está sofrendo restrições operacionais e institucionais interpostas gradativamente por órgãos externos de controle da administração pública devido, em grande parte, a imprecisões conceituais e legais.

Conceitualmente, foi visto que o modelo tem seu sistema de controle fundado predominantemente na produção de resultados, diferente, portanto, da administração

pública que se baseia no cumprimento de normas e procedimentos rígidos. Visando o cumprimento das metas estabelecidas, o Órgão Supervisor autoriza o aporte de recursos através do contrato de gestão, através do qual se concede maior autonomia e flexibilidade a OS. Não obstante as limitações da Dissertação, como por exemplo, o pequeno número de experiências de unidades de pesquisas transformadas em OS, a limitação da produção acadêmica sobre a reforma do PDRAE (1995) e o envolvimento do tema em paixões políticas, as evidências coletadas através da pesquisa e da revisão bibliográfica fizeram emergir as seguintes conclusões desse trabalho:

- a) A forma de contratação de recursos humanos é o ponto mais forte do modelo OS-IMPA e se mantém com sua autonomia sem alteração. As restrições que existem dizem respeito ao contingenciamento de recursos durante um período, mas não se verificou restrição de caráter normativo;
- b) Pode existir problema no futuro caso haja redução linear do orçamento, pois isso implicará em corte na rubrica de pessoal. Esse corte pode prejudicar diretamente o plano de reposição de mão de obra aposentada através das contratações via CLT. Neste caso, provoca-se uma potencial instabilidade no funcionamento da OS;
- c) No que tange à autonomia para definir o processo de compras com flexibilidade, como preconiza o modelo OS, a situação observada é diferente. Apareceram restrições propostas pelos órgãos de controle externo (CGU) no sentido de limitar valores de dispensa de consulta e de impedir compras fracionadas, ou especificações que levem a marca, o que causa alterações no regulamento de compras aprovado no Conselho de Administração. Tais restrições revelam a confusão sobre a natureza da OS, ou seja, se é uma organização privada, prestando serviços públicos, ou simplesmente uma organização regida pelo direito público. A aplicação de normas da administração pública à OS (APÊNDICE C), a exemplo do pregão eletrônico e outras regras do

serviço público, a torna semelhante a uma organização da administração pública, pois reduz sua flexibilidade e sua autonomia e descaracterizando o modelo como concebido;

d) Outra ameaça contra as características originais do modelo diz respeito à obrigatoriedade de classificar o orçamento por rubricas em sua aplicação, ainda que sem rigidez atualmente, nada pode assegurar que em breve não se torne obrigatória. Essa ameaça, tudo indica, decorre da confusão da aplicação de conceitos de convênios/contratos de repasse de recursos públicos e o conceito de contrato de gestão, estabelecido na Lei 9637/98. No convenio de repasse, o órgão que transfere os recursos coopera com o parceiro para realizar um determinado objetivo de interesse comum, no caso de contrato, o órgão público troca recursos por metas alcançadas, e respeita a autonomia do contratado;

e) A obrigatoriedade de discriminar o orçamento em rubricas também para o caso do superávit indica uma tentativa de reduzir a autonomia e a flexibilidade de aplicação dos recursos próprios da Organização, violando mais uma vez a liberdade de utilização dos mesmos, que devem, conforme os Estatutos, serem aplicados em benefício da própria OS-IMPA;

f) Mesmo em um ambiente de ambiguidades no interior da Administração Pública sobre o modelo OS, os indicadores verificados na pesquisa e discutidos no Capítulo IV demonstram que a OS-IMPA teve um bom desempenho na administração dos meios. É o caso do expressivo crescimento dos recursos financeiros alavancados, no desenvolvimento do sistema de compras, e especialmente na gestão de um quadro de pessoal com dois vínculos, como é o caso dos cedidos e dos que se inserem em regime da CLT;

g) A insegurança do modelo e sua fragilidade devem-se, como visto, em parte, ao planejamento deficiente, falhas nos conceitos, deficiências na formulação das leis, e

falta de preparação dos agentes da administração pública para acolher o conceito de contrato de gestão e da natureza híbrida da OS;

h) O julgamento inconcluso da ADIN 2953 (1998) no STF até o momento, é um fator que gera insegurança tanto para quem administra quanto para quem controla a OS, gerando externalidades negativas, ou seja, desgastes para a OS e para o seu funcionamento. Afinal, foram dois partidos da base de sustentação do atual governo, sendo um o do próprio Presidente da República, que entraram com a ADIN junto ao STF questionando a constitucionalidade do modelo. Tudo indica que tal insegurança jurídica pode estar contribuindo para a confusão das medidas propostas pelos órgãos de controle, como por exemplo, se a OS é pública ou privada, e para deixar o governo indefinido quanto ao acolhimento de outras iniciativas de unidades de ciência e tecnologia que queiram migrar para o modelo.

Do ponto de vista mais geral e estratégico, nenhuma observação da realidade leva a entendê-lo como um modelo de privatização do Estado ou de sua desobrigação com o setor de ciência e tecnologia. Ao contrário, as evidências demonstram que o controle pelo poder público foi ampliado e tornado acessível à sociedade, como é o caso das publicações de relatórios anuais, demonstrativos financeiros, metas a alcançar, conselho de administração com membros externos, ampliação do aporte de fundos públicos, entre outros.

Além do alcance das metas fixadas pelo Governo, a OS-IMPA demonstrou elevada performance econômico-financeira, assim como grande capacidade de alavancar recursos em um ambiente de competição que caracteriza a disputa por recursos no setor de ciência e tecnologia, em adição aos recursos ordinários previstos no contrato de gestão.

Outra vantagem verificada é a introdução da cultura de planejamento e de estabelecimento de metas, dando conta dos conceitos originais do modelo gerencial preconizado pela reforma do PDRAE (1995), fato difícil de implantação no setor público burocrático.

Por isso, tendo em vista os resultados positivos da OS-IMPA, apesar dos obstáculos externos considerados, e levando em conta a importância estratégica para o País de encontrar um modelo gerencial flexível que sirva a instituições de ciência e tecnologia, recomenda-se o prosseguimento de estudos, principalmente, com os seguintes objetivos:

a) Aperfeiçoamento da definição dos conceitos de contrato de gestão como forma de dirimir dúvidas em sua aplicação no caso de OS e outros entes descentralizados de prestação de serviços públicos. Esse conceito, enquanto uma novidade na administração pública, tem confundido gestores em todos os níveis, apesar de pode ser um grande instrumento de ampliação da melhoria dos serviços públicos em geral por permitir a troca da autonomia por metas na prestação desses serviços;

b) Revisão do suporte jurídico para o modelo funcionar em regime de estabilidade resguardando sua lógica de avaliação pelos resultados. Como visto na revisão, uma das críticas à reforma do PDRAE (1995) diz respeito à falta de planejamento na formulação e certa dose de improviso sua implementação ;

c) Aplicação do modelo em centros de pesquisa universitários por serem as universidades públicas as maiores produtoras de conhecimento científico e tecnológico no país e se ressentirem da falta de flexibilidade das autarquias públicas. O modelo burocrático vigente nas autarquias universitárias impede, por exemplo, a contratação de força de trabalho auxiliar em regime de CLT para o desenvolvimento de projetos de pesquisa e extensão, a não ser por concurso, o que não parece razoável para projetos com começo, meio e fim;

- d) Indicadores de gestão voltados para o modelo OS que reflitam suas especificidades e diferenças (APÊNDICE B). Sabe-se que os atuais indicadores de desempenho da OS são indicadores finalísticos, seria conveniente o estudo sobre indicadores que servissem para avaliar o desempenho, por exemplo, nas compras, na gestão financeira, como por exemplo;
- e) Realização de um estudo comparativo entre Unidades de Pesquisa autárquicas e as que se transformaram em OS visando construir um modelo de avaliação dos vários tipos de pessoa jurídica disponíveis para o setor;
- f) Construção de um modelo gerencial que conviva com o modelo burocrático do núcleo estratégico, mas que sirva às unidades de pesquisa em geral e a outros setores públicos não-estatais que prestam serviços diretamente à população;
- g) Estudo sobre mecanismos que interferem na decisão do gestor público quando se trata de escolha do modelo gerencial mais adequado à prestação de serviços. O gestor público que está a frente de entidades da administração burocrática necessita de sistemas de avaliação que sirvam para dar suporte ao processo de escolha sobre qual modelo que melhor atende ao desempenho de sua instituição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F.L., 2007, *Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*, RAP, n. 41, Rio de Janeiro.
- ADIN (1923), *Ação Direta de Inconstitucionalidade junto ao STF*, n. 1923, dezembro 1998.
- ALCANTARA, C. M., 2006, *O modelo gerencial das organizações públicas não-estatais e o princípio da eficiência*, Tese de Doutorado, UFPR (Direito), Paraná, PR, Brasil, pp. 222, v. 3.
- AMICI CURIAE, 2007, *Manifestação junto ao Supremo Tribunal Federal*, da SBPC e da ABC, sobre a ADIN (1923)
- ARAÚJO, M. L. C., 2004, *Entre o público e o privado. As organizações no direito administrativo brasileiro e participação democrática na administração pública*, Tese de Doutorado, UFPE (direito), Pernambuco, PE, Brasil, pp. 202.
- BARBOSA, J., 1997, *Revista do Direito Administrativo*, n. 12 (jan-marc), pp. 27.
- BENDIX, R., *Max Weber, an Intellectual Portrait* (Faber & Faber, London, 1965; 2nd. 1969)
- BRESSER-PEREIRA, L.C., 1999, *Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira*, in RSP, 50(4).
- BRESSER-PEREIRA, L. C., PACHECO, R. S., 2005, *A Reforma do Estado Brasileiro e o Desenvolvimento*, in *Crise Política e Reforma das Instituições do Estado Brasileiro*, org. Reis Velloso, João Paulo e Roberto Cavalcanti de Albuquerque, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- BOOTH, W., 2008, *The Craft of Research*, trad. *A Arte da Pesquisa*, por Henrique Rego Monteiro, Ed. Martins Fontes, São Paulo.

- BOTTOMORE, T., OUTHWAIRE, W., 1992, *The Blackwell Dictionary of Twentieth-Century Social Thought*, trad. por Eduardo F. Alvez e Alvaro Cabral, Jorge Zahar Ed. Rio de Janeiro.
- CAPES, 2009, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, disponível no site: www.capes.gov.br
- CANO, J. L. L., 1979, “Método e Hipótese Científicos”, *Editorial Trilhas*, 2 ed., pp. 61-105, México.
- CAPOVILLA, C. R., 2004, *A qualidade da gestão em organizações de ciência e tecnologia qualificadas como Organizações Sociais – OS*, Dissertação de Mestrado, UNICAMP, Campinas, SP, Brasil.
- CAVALCANTI, M et all, 2001, *Gestão das empresas na Sociedade do Conhecimento*, ed. Campus/Elsevier, Rio de Janeiro.
- CAVALCANTI, M., NEPOMUCENTO, C., 2007, *O Conhecimento em rede: como implantar projetos de inteligência coletiva*, Editora Elsevier, Rio de Janeiro.
- CF (1988), 2008, “Constituição Federal Brasileira”, Senado.
- CAVALCANTI, M. et all, 2001 *Gestão das Empresas na Sociedade do Conhecimento*, ed. Campus/Elsevier, Rio de Janeiro,
- CORTÊS DA COSTA, L., 2000, “O Governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro”, *Revista Pesquisa e Debate*, São Paulo, v. 11, n. 1, pp. 49-79.
- CONTRATO DE GESTÃO, 2001, *Celebrado entre a União (MCT) e a Associação IMPA*,.

- CUNHA, E. G., 2006, *A gestão do medo como instrumento de coerção nas organizações públicas*, Tese de Doutorado, UFRGS, Rio Grande do Sul, RS, Brasil.
- DE PAULA, A. P., 2003, *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*, Tese de Doutorado, UNICAMP (C. Sociais), Campinas, SP, Brasil, pp. 225, v. 1.
- DINIZ, E, 2001, “Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea”, *São Paulo Perspec*, v. 15, n. 4 (Oct/Dec), São Paulo.
- DOS SANTOS, A. C., 2001, *Eficiência da administração pública: princípio que se ajusta à consolidação de um Estado democrático de direito*, Tese de Doutorado, UFPR (Direito), Paraná, PR, Brasil, pp. 296, v. 2.
- ECO, H., 2007, *Como se faz uma tese*, trad. Gilson Cesar Cardoso de Souza, 21 ed., Ed. Perspectiva, São Paulo.
- FELIX, L. A., 1999, *Instrumentos inovadores na gestão pública: um estudo exploratório*, Tese de doutorado, USP (Administração), São Paulo, SP, Brasil, pp. 394.
- FERLIE, E. et al, 1999, *A Nova Administração Pública em Ação*, Ed. ENAP, Brasília
- FLICK, U., 2004, Posturas Teóricas, in *Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa*, trad. Sandra Netz, Partes 1&2, pp. 33-36, Ed. Bookman, Porto Alegre.
- FREITAS, A.V. F., 2000, *OS e o processo de publicização: o caso da ACERP*, Dissertação de Mestrado, UnB, Brasília, DF, Brasil, pp. 139.
- GERTH, H. H., MILLS C. W., 1948, *From Max Weber: Essays in Sociology* (Routledge & Kegan Paul, London)

- GODOY, A., S., 2005, *Estudo de Caso Qualitativo*, in *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais, Paradigmas, Estratégias, e Métodos*, São Paulo, org por Alieson Barbosa da Silva e outros, Ed. Saraiva.
- GUIMARÃES, T. A, 2003, *O modelo organizações sociais: lições e oportunidades de melhoria*, RSP, Ano 54, n.1 (Jan-Mar).
- HAM, C, et HILL, M., 1993, *O processo de elaboração de políticas públicas no estado capitalista moderno*, trad. Renato Amorim e Renato Dagnino, UNICAMPP, 2ª. Ed. 1993.
- HENRIQUES, A. M. D., 2008, “A Importância das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica”, *In I Fórum sobre as Instituições Federais de Ensino Superior*, TCU.
- IMPA, Instituto de Matemática Pura e Aplicada, disponível em: www.impa.br
- IPEA, Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada, disponível em: www.ipea.gov.br
- JACOBINI, O. R, 1999, “O ensino a distância como instrumento pedagógico de apoio à modelagem matemática aplicada em cursos regulares de graduação”. Disponível em: www2.abed.org.br.
- KEINERT, T. M. M., 2007, *Administração Pública no Brasil: Crises e mudanças de paradigmas*, 2 ed., Ed. Annablume e FAPESP.
- KONDO, E. K., 1999, “Indicadores: seu impacto na avaliação das políticas públicas de C&T”, in: *IV Taller Iberoamericano e interamericano de indicadores de ciência y tecnologia*, México.
- LIMA, M. P. S., 2000, *A Emenda Constitucional No. 19/98 e a administração gerencial no Brasil*, in *Jus Navigandi*. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=474>.

- LONGO, W. P., 2000, “A visão internacional e o papel dos institutos de pesquisa”, *Anais do Congresso da ABIPTI 2000, Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica*, pp. 2126, Fortaleza. Disponível em: <http://www.waldimir.longo.nom.br/>
- LONGO, W., 2001, “Desafios para os institutos de pesquisa”, *Simpósio1, Memórias da Conferência Nacional de C&T*, v.2, pp. 303-306, Brasília, DF.
- LÔRDELO, J. A. C., 2003, *Publicização da gestão escolar na Bahia: descentralização ou desresponsabilização do Estado?*, Tese de doutorado, UFBA (Educação), Bahia, BA, Brasil, pp. 200, v. 1.
- MATIAS-PEREIRA, J., 2008, *Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil*, EUA, União Européia, RAP, v.42, jan-fev.
- MATOS PINTO, I. C., *Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das Organizações Sociais da Saúde na Bahia*, Tese de Doutorado, UFBA, Bahia, BA, Brasil, pp. 239, v. 1.
- MATUS, C, 1996, *Adios Senhor Presidente, governadores e governados*, Ed. FUNDAP, São Paulo.
- MELO, L. C. P., 2007, *As Organizações Sociais no Novo Espaço Público Brasileiro: Avaliação do Modelo OS sobre o Prisma da Eficiência*, palestra, outubro, São Paulo.
- MENDONÇA, M. L. C., 2006, “O contrato de gestão: sua perspectiva de ação na administração pública”, *Revista Pensar*, Fortaleza, v.11, (Fev), pp.168-178.
- MODESTO, P., E., G, 1997, *Reforma Administrativa e o marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais*, RSP, ano 48, n.2. Mai-Ago.

MOORE, M., 2002, “Criando Valor Público: Gestão Estratégica de Governo”, trad. de P.G. Vilas-Bôas Castro e Paula Vilas-Bôas Castro, *Uniletras*, Brasília, DF.

NOBREGA, T. C. de A., 2003, *As Organizações Sociais: uma tentativa de mudança do paradigma de gestão pública social no Brasil*, Dissertação de Mestrado, UFPE, Pernambuco, PE, Brasil.

OLAK, P. A., 2000, *Bases para eficácia na aplicação do contrato de gestão nas organizações sociais brasileiras*, Tese de Doutorado, USP (FEA), São Paulo, SP, Brasil, pp. 234.

OLIVEIRA, F., 2003, “Dêem-me Ademir e eu darei o campeonato” in Ciclo de seminários, *Brasil em Desenvolvimento*, I.E (UFRJ).

PDRAE, 1995, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*.

PINTO, E., G., 2009, *Plano Diretor da reforma do aparelho do estado e organizações sociais*. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2168>.

PUTNAM, R., 2005, “Comunidade e Democracia, a experiência da Itália Moderna”, Ed. FGV, tradução de *Making Democracy work: civic traditions in modern Italy*, Rio de Janeiro.

RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO (RAG), 2001. Disponível em: http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_gestao/index.html.

RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO (RAG), 2002. Disponível em: http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_gestao/index.html

RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO (RAG), 2003. Disponível em: http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_gestao/index.html

RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO (RAG), 2004. Disponível em: http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_gestao/index.html

RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO (RAG), 2005. Disponível em:
http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_gestao/index.html

RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO (RAG), 2006. Disponível em:
http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_gestao/index.html

RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO (RAG), 2007. Disponível em:
http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_gestao/index.html

RELATÓRIO ANUAL DE GESTÃO (RAG), 2008. Disponível em:
http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_gestao/index.html

RELATÓRIO DE AUDITORES INDEPENDENTES: DEMONSTRAÇÕES
FINANCEIRAS, (DF), 2001. Disponível em:
http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_demostr_financeira/index.html.

RELATÓRIO DE AUDITORES INDEPENDENTES: DEMONSTRAÇÕES
FINANCEIRAS, (DF), 2002. Disponível em:
http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_demostr_financeira/index.html

RELATÓRIO DE AUDITORES INDEPENDENTES: DEMONSTRAÇÕES
FINANCEIRAS, (DF), 2003. Disponível em:
http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_demostr_financeira/index.html

RELATÓRIO DE AUDITORES INDEPENDENTES: DEMONSTRAÇÕES
FINANCEIRAS, (DF), 2004. Disponível em:
http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_demostr_financeira/index.html

RELATÓRIO DE AUDITORES INDEPENDENTES: DEMONSTRAÇÕES
FINANCEIRAS, (DF), 2005. Disponível em:
http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_demostr_financeira/index.html

RELATÓRIO DE AUDITORES INDEPENDENTES: DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS, (DF), 2006. Disponível em: http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_demostr_financeira/index.html

RELATÓRIO DE AUDITORES INDEPENDENTES: DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS, (DF), 2007. Disponível em: http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_demostr_financeira/index.html

RELATÓRIO DE AUDITORES INDEPENDENTES: DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS, (DF), 2008. Disponível em: http://www.impa.br/opencms/pt/institucional/relatorio_demostr_financeira/index.html

REZENDE, C. F., 2004, *Porque falham as Reformas Administrativas?*, Ed. FGV, São Paulo.

ROCHA, S. L. F., 2002, *Das Organizações Sociais*, Tese de Doutorado, PUC-SP (direito), São Paulo, SP, Brasil, pp. 200.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, M. V., 2002, *Gestão Empresarial: Organizações que aprendem*, Ed. Qualitymark, Rio de Janeiro.

ROSENBERG, G., 2002, *O Desempenho Global da Fundação Oswaldo Cruz: um instrumento de auto-avaliação*, Dissertação de Mestrado, EQ-UFRJ (RJ)

SACHS, J., 2002, “A New Map of The World”, (Um novo mapa do mundo). *The Economist Review*, 22nd. Disponível em: http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=80730.

SANTOS JR, B., 2007 (Maio), *Manifestação de AMICUS CURIAE da Academia Brasileira de Ciências e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência junto ao STF*.

SOUZA, E. M, 2000, *A Gestão da Organização Social no contexto da Reforma do Estado no Brasil*, Dissertação de Mestrado, FGV (SP).

- SOUZA FILHO, R., 2006, *Estado, Burocracia e Patrimonialismo no Desenvolvimento da Administração Pública*, Tese de Doutorado, UFRJ (Serviço Social), Rio de Janeiro, RJ, Brasil, v. 1, pp. 395.
- SCHWARTZMAN, S., 2001, “A pesquisa científica e o interesse público”, *Revista Brasileira de Inovação*.
- SCHWARTZMAN, S., 2006, *Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea*. Disponível em: www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf.
- SZKLAROUWSKY, L., 2009, *Convênios, Consórcios Administrativos, Ajustes e outros instrumentos*, Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=456>
- TOBA, M. M., 2003, *Novos parâmetros da atuação da administração pública*, Tese de Doutorado, USP (Direito), São Paulo, SP, Brasil, pp. 362, v. 1.
- VERONESE, A., 2006, *A busca de novo modelo de gestão para ciência, tecnologia e inovação na política do MCT (1995-2002)*, RAP, n. 40 (Jan/Fev).
- WICKERT, M. L., 1999, “O Futuro da Educação a Distância no Brasil”, *Palestra apresentada em mesa redonda na Universidade de Brasília em 05/04/99*. Disponível em: http://www.intelecto.net/ead_textos/lucia1.htm.
- YIN, R. K., 2002, *Estudo de Caso, Planejamento e Método*, 2ª edição, Trad. Daniel Grassi, Editora Bookman,.
- ZOUAIN, D.M., 2001, *Gestão das Instituições de Pesquisa*, FGV Editora, São Paulo.

APÊNDICE A

ENTREVISTA COM O DIRETOR GERAL DA OS - IMPA: CESAR CAMACHO

PERÍODO DO MANDATO: DESDE 2003.

1. Em que medida o novo modelo (OS) contribuiu para o desempenho do IMPA?

Minha avaliação é muito positiva. A OS permitiu que a Instituição organizasse melhor a renovação dos seus quadros. As contratações da OS são feitas via CLT e oneram o orçamento da Instituição. O sistema vigente no IMPA tem permitido o oferecimento de posições de pesquisador bi-anualmente de uma forma regular, sem a obrigação de preenchimento de todas as vagas. Conseqüentemente, o IMPA tem contratado nos últimos anos uma média de dois pesquisadores por ano. Essa sistemática que o modelo permite é muito melhor que a do modelo anterior de contratações mais espaçadas, em maior número de cada vez, e com a necessidade de realizá-las todas de uma vez, sob pena de perdê-las.

A Instituição também está mais preparada para contratar pesquisadores que mostrem um desempenho excepcional e incontestável, quando essas oportunidades surgem. Esse foi o caso de Artur Ávila, um excelente matemático de 30 anos de idade, doutor pelo IMPA, Diretor de pesquisa do CNRS francês, premiado diversas vezes na França e na Comunidade Europeia. Um acordo entre o IMPA e o CNRS permite que ele mantenha uma posição conjunta nessas duas instituições, no IMPA, na qualidade de Pesquisador Extraordinário.

No IMPA existem três tipos de pesquisadores: a) pesquisador; b) pesquisador emérito; c) pesquisador extraordinário. A seleção e contratação de pesquisadores segue um longo

ritual que consiste do seguinte: 1) ampla divulgação internacional das posições abertas pelo IMPA e do prazo de inscrição. Cada candidato deve indicar os nomes de cinco matemáticos notáveis do exterior que possam opinar sobre a qualidade do seu trabalho científico; 2) análise das candidaturas pela Comissão de Atividades Científicas (CAC) baseado no currículo dos candidatos e nas cartas de avaliação sobre eles; 3) encaminhamento de lista reduzida e ordenada pela CAC ao Conselho Técnico Científico (CTC) do IMPA; 4) decisão final pelo CTC.

Todas as contratações do IMPA são previamente aprovadas pelo CTC.

Neste momento em que se encerra o período de inscrições para duas vagas de pesquisador no IMPA, contamos 36 candidatos, a maior parte de matemáticos estrangeiros.

Portanto, considero esse o aspecto (RH) número um desse modelo. Hoje em dia, a disputa por recursos humanos ocorre em um mercado aberto e competitivo. Necessitamos de flexibilidade para disputar os melhores candidatos em condições de igualdade. Recentemente fizemos uma análise de nossa produtividade científica comparada com uma dezena de instituições do Brasil e do exterior, utilizando a fonte Mathscinet da American Mathematical Society. O resultado é interessante: o IMPA, em 2007, aparece como a instituição cujos pesquisadores mais publicam, com uma média de 1,83 artigos por ano em revistas de circulação internacional. O segundo lugar é de Princeton (1,73) e o terceiro é de Berkeley (1,60). Por outro lado, na comparação dos fatores de impacto ISI dessas publicações, em 2007, o IMPA fica em quarto lugar atrás de Harvard, Princeton e Chicago, mas à frente de Berkeley. Hoje temos 38 pesquisadores, e até o fim de 2009 seremos 40.

2. Em termos de salários pagos?

O IMPA sempre foi uma instituição austera. Quando nos transformamos em OS mantivemos o padrão do servidor público. Os salários do pessoal CLT acompanham os salários do pessoal cedido do IMPA. Os pesquisadores contratados pela via da CLT recebem um pequeno acréscimo por conta da previdência privada. A gratificação do diretor é modesta e inferior à que recebem os diretores dos outros institutos do MCT

3. Qual a vantagem em termos da administração?

Estamos mais ágeis e mais capacitados para enfrentar desafios mais complexos. A realização da Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP) foi um deles. Este ano, 2009, inscreveram-se 19,2 milhões de estudantes da rede pública escolar. Colocar uma prova no dia e hora certos à frente de cada um desses estudantes é uma tarefa que requer uma complexa e eficiente logística. Não fosse o IMPA uma OS, a OBMEP não existiria, já que a alternativa de trabalhar mediante convênios impossibilitaria sua realização.

Outra vantagem é a flexibilidade de administração de recursos orçamentários. No entanto, os procedimentos de aquisição de bens estão se tornando cada vez mais rígidos, mas isso acontece com qualquer modelo de administração ao se gerir recursos provenientes da União.

4. Quanto ao relacionamento com a Sociedade?

Esse se dá pelo Conselho de Administração (CA) no qual existem diversos representantes da sociedade civil, tais como a FIRJAN, da SBPC, da ABC entre outros. Nota-se neste Conselho a preocupação de que o IMPA se integre mais com as necessidades da sociedade. Recentemente foi realizada, por iniciativa de um ex-membro

do CA, uma avaliação profissional independente do impacto educacional e econômico da OBMEP nas escolas públicas brasileiras. O resultado, apresentado em reunião formal do CA, mostra em detalhes minuciosos o impacto positivo desta atividade na educação escolar. Nesse sentido é bom observar que as olimpíadas não interferem na rotina da Instituição já que apenas dois professores do IMPA se envolvem com a organização dela.

5. Quanto a ser esse modelo considerado uma privatização?

Não acredito que seja, já que o Instituto continua vinculado ao MCT com os mesmos propósitos estratégicos que antes. Acho que essa visão é mais uma postura político-ideológica que levou dois partidos políticos a impetrar uma ação de inconstitucionalidade no STF. Embora essa ação não represente um empecilho formal à criação de novas OS's, é fato conhecido que nenhuma OS foi criada a nível federal nos últimos oito anos. Já a nível estadual muitas foram criadas em São Paulo, e no Estado e no Município do Rio de Janeiro cogita-se criar OS's o que mostra a preferência pelo modelo por diversas autoridades governamentais.

6. Sobre o contrato de gestão e o repasse de recursos?

Não tem havido problemas no fluxo financeiro. Houve, sim, algumas perdas por conta da negociação das propostas orçamentárias do MCT encaminhadas ao Congresso Nacional e não atendidas integralmente. Fizemos contratos de 2001/2005, 2006/2009 e atualmente estamos negociando com o MCT a renovação do contrato para o período 2010/2013

7. Como é a transparência do modelo?

Quem delibera na OS é o Conselho de Administração, como, por exemplo, na escolha do diretor e na definição do planejamento estratégico. O CTC que existia como consultivo, hoje ele é deliberativo por delegação do CA quando se trata de assuntos acadêmicos, em particular na contratação de novos pesquisadores. O CTC é formado por cinco pesquisadores de instituições externas ao IMPA, cinco do IMPA, o diretor e o diretor adjunto. No que se refere às contas do IMPA, elas são públicas e disponíveis na Internet. O controle da Instituição é múltiplo e rigoroso. Temos uma auditoria interna, uma auditoria independente escolhida pelo Conselho de Administração, e visitas anuais da Controladoria Geral da União e pareceres do TCU.

8. Não havia medição de produtividade antes?

Não fazíamos medição de produtividade antigamente, a OS trouxe esse benefício, por isso não podemos comparar com o passado. O plano de metas foi criado pela OS e as metas são ajustadas anualmente conjuntamente com uma comissão interministerial. Em Matemática um artigo por ano, em revista de prestígio com circulação internacional, é considerada uma produtividade muito boa. Nós somos 38 pesquisadores e em 2008 publicamos 80 desses artigos, ou seja, em torno de dois artigos por ano. A previsão de composição do quadro científico é de que cheguemos a pelo menos 15 novos pesquisadores (não cedidos do funcionalismo público) até 2013.

9. Declarações finais.

A OS contribuiu positivamente para o IMPA. Considero que qualquer estrutura deva ser submetida a controle, isso é normal. O IMPA não é uma empresa privada. O controle público é muito estrito, mas deve existir. As metas em si não são um fator de

preocupação, elas são naturais e expressam bem os parâmetros pelos quais deve ser medido o desempenho da Instituição.

César Camacho

Diretor Geral

APÊNDICE B

ENTREVISTA COM O COORDENADOR FINANCEIRO DA OS-IMPA: JOSÉ

LUIZ DIAS PERES

DATA: 14/05/2009

1.Sua visão geral sobre o desempenho do IMPA sob o modelo de OS?

O desempenho foi melhorando com o tempo. Na verdade o que faz o Instituto não é o modelo e sim a qualidade e competência das pessoas, porque o IMPA já teve outros modelos antes, foi autarquia, fundação, administração direta e agora OS. Mas este é o modelo mais apropriado porque é mais flexível. Ademais, como a OS é focada em indicadores, o Instituto passou a ter mais visibilidade.

No ANEXO II do Contrato de Gestão estão os objetivos estratégicos, entre eles a contribuição ao ensino da matemática no País, ou seja, um objetivo de inclusão social, na verdade trata-se de um “dízimo” que o IMPA devolve à sociedade. Este projeto de Olimpíada não seria possível no modelo anterior.

2. Conte como foi o começo de tudo, ou seja, a passagem do modelo anterior para o de OS?

Desde o lançamento do Plano de Reforma do Bresser e da Lei 9637/98, passamos a estudar o assunto. Isso coincidia com os interesses do IMPA. Estudamos o assunto através dos cadernos do MARE. Visitamos o modelo da Fundação Roquete Pinto e vimos que não era por ali. Depois tivemos muita cooperação com a Fundação Ary

Frauzino (INCA) através de seu Superintendente Luiz Fernando Candiota que estava mais adiantado nos estudos na época, mas que acabou não se transformando em OS.

3. Quais foram os passos seguintes?

O passo seguinte foi montar a Associação Civil segundo o modelo que a Lei estabelecia. Fomos ajudados pelo Dr. Humberto Martins, na época o coordenador do GT do MARE encarregado do assunto, um grande especialista no tema.

A associação foi criada em 8/7/1999. No dia 13/12//1999 houve a primeira reunião do Conselho de Administração.

O Ministro Bresser Pereira então saiu do Ministério e entrou o Ministro Sadenberg que pediu um tempo para estudar o modelo. Em setembro de 2000, a Associação recebeu a qualificação de OS. O primeiro contrato de gestão foi assinado no dia 23º janeiro de 2001.

4. Houve consulta à comunidade?

Sim, os pesquisadores foram consultados, tratava-se de uma associação de matemáticos, a grande maioria aprovou. Os pesquisadores e funcionários foram cedidos a OS.

E quanto aos regulamentos previstos no contrato? De RH, Compras e Financeiro?

Todos os regulamentos estão mantidos, menos uma exigência da CGU sobre a obrigação de se fazer coleta de preços para compras até R\$3.000,00.

Esse sistema melhorou a eficiência das contratações. Exemplo da contratação de segurança. O IMPA tinha uma empresa de segurança cujo contrato passou, como outros, para a OS. Isso gerou uma crise no contrato de segurança porque descobrimos que a empresa não pagava os direitos dos funcionários e eles estavam parando os serviços. Resolvemos investigar a empresa em outras entidades que a contrataram, e passamos a

qualificar os fornecedores como requisito preliminar. O modelo antigo não fazia isso, selecionava apenas por preço.

Outro exemplo: a taxa de administração cobrada pelas empresas de cessão de mão de obra incluía encargos e provisões que não eram utilizados, rebaixamos a taxa após descobrimos isso.

5. Como foi o começo do funcionamento do modelo?

No primeiro ano administrávamos, dois IMPA, o velho e o novo. Foi muito importante procurarmos a CGU nesse período, eles não sabiam nada e ficaram muito interessados. Criamos uma relação de parceria muito boa. Acho que por isso nunca tivemos nenhum problema com o CGU. Mas a partir de 2003, com a revisão da IN 001, da STN, que se destinava ao 3º setor como um todo, as coisas começaram a mudar.

Até 2003, a IN permitia que comprássemos com o nosso Regulamento seja qual fonte de recursos, ou seja, sem seguir a lei 8666/93.

Na verdade, no IMPA não tínhamos experiência com a Lei 8666, pois quem fazia tudo era o CNPq. Nossas decisões de compra não tinham recurso.

Houve polêmica se os recursos do contrato de gestão eram considerados como se fossem convênio ou não. Predominou o entendimento de que são similares a convênios.

6. Exemplifique a agilidade no caso de uma compra de um computador.

Aqui compramos um computador em cinco dias, nos demais institutos que não são OS, esse processo demora 30 dias, estimo.

Atualmente, a CGU obriga o planejamento de compras, ou seja, que realizemos as compras em bloco, isso reduziu a agilidade e flexibilidade.

7. Quanto à flexibilidade aplicada ao Orçamento?

No orçamento não há obrigatoriedade de seguirmos as rubricas. Apenas quanto o total.

Na negociação do próximo contrato de gestão para quatro anos, porém, pela primeira vez, vamos apresentar um orçamento por rubricas mas sem serem rígidas.

8. E o fluxo de caixa?

Fluxo de caixa é como sangue do organismo, não pode haver entupimento. Como a OS é privada, se eu não pagar eu posso ter título protestado, isso não acontece no governo, nas autarquias, por exemplo.

9. E o próximo contrato de gestão?

A renovação do Contrato tem demorado. Hoje, em maio (2009), ainda não temos o termo aditivo assinado de 2009. Mas ainda bem que temos um fluxo de caixa que nos permitiu sobreviver até agora com todas as contas em dia, mas a partir de agora estaremos em dificuldade. Nosso fluxo de caixa é confortável, algo como seis vezes como provisão. Além do mais, o que sobra no final dos anos fica na OS para aplicar no próximo exercício; isso não acontece no modelo velho. A Lei de IRF diz que todo superávit deve ser reaplicado. Mas pela primeira vez o MCT pediu um Plano de Aplicação do superávit.

Aliás, se o MCT pedir que se devolva o saldo, não poderemos fazê-lo porque o Estatuto da OS e a Lei 9532 não permitem, o seu descumprimento penalizaria o diretor.

Exemplo: na história do IMPA, os cursos de verão eram um problema, porque não tínhamos dinheiro para pagar as bolsas de alunos, muitos vinham de longe. Provavelmente muitos alunos não frequentavam os cursos de verão do IMPA antigamente por conta desse problema.

10. E a captação de recursos?

Quando se fala em OS se pensa logo em recursos próprios. Quando uma instituição de C&T opta por OS não é pela possibilidade de ter recursos próprios, mas pela flexibilidade de gestão. Ademais, o IMPA é muito acadêmico para fazer isso.

11. E quanto à visibilidade e a transparência do IMPA?

A visibilidade do IMPA aumentou bastante, temos comissões de avaliação, CA, temos indicadores que circulam na Internet. A CGU no modelo velho vinha muito pouco aqui. O CA contribui com a visão externa da instituição, são pessoas de alto nível, o presidente é o professor Eduardo Kriger, ex-presidente da ABC, do INCOR. Ademais, o CA participa da escolha da direção. Ele se reúne três vezes por ano. O novo contrato vai de 2010 a 2013, estamos discutindo metas agora. Não existem indicadores de gestão e sim finalísticos. Publicamos nosso demonstrativo financeiro todos os anos, não havia isso no modelo velho.

12. Qual a sua opinião sobre a crítica de que a OS é uma privatização?

Pela lei 9637/98, a natureza da OS do IMPA é privada, mas o controle é público. Não considero isso uma privatização. Aliás, o Governo passou a ter maior controle sobre a aplicação do Orçamento público do que antes. Nunca o governo quis saber do resultado do dinheiro gasto. Hoje o contrato de gestão estabelece metas que estão sendo fiscalizadas. Nunca fomos tão auditados como nos últimos sete anos. Nem o SIAFI é tão transparente quanto nossas contas na Internet. Antigamente não conhecíamos os produtos do IMPA, como novos mestres e doutores, etc. No modelo velho, o controle era interno, não era social. Hoje é mais transparente. Fiquei vinte e três anos no modelo velho e oito no novo, mas fui muito mais auditado no novo do que no velho. Temos

também uma auditoria externa que produz relatórios semestrais, ou seja, já foram 16 relatórios de auditorias independentes.

13. Quanto ao futuro, quais as perspectivas que você vê para a OS?

O que mais me preocupa nos próximos oito anos é o IMPA não ter dinheiro para substituir e /ou manter seu quadro de pessoal. Se o MCT cortar linearmente o orçamento, afetará a rubrica pessoal. Até 2013, vão se aposentar 23 funcionários, sendo 14 pesquisadores e 9 funcionários. Se houver contingenciamento prejudicará a rubrica Pessoal. No modelo velho o corte recai sobre a rubrica Investimento e Custeio , não afeta pessoal.

Eu recomendaria que outros institutos se transformem em OS.

14. Existe incentivo financeiro ao pessoal?

Sim, existe, ainda que pequeno. O aumento salarial do MCT implicou que aumentássemos os CLT. Hoje são 37 pesquisadores, 14 vão se aposentar, vão entrar 12, ficamos com 35.

15. Qual a imagem que você acha que o Governo tem sobre as OS?

Não há uma imagem dos governos, mas sim uma imagem das pessoas do governo. Os controles não resolvem. O que resolve são as pessoas, se fosse tomar todos por um, poderíamos jogar todos fora, inclusive a lei 8666!! Esclareço que na série histórica que mandarei, os balanços anuais, excluimos os recursos da OBMEP pois só esse item consome 27 milhões, enquanto o IMPA apenas 9.5 milhões esse ano.

José Luiz Peres - Coordenador Financeiro

APÊNDICE C

ENTREVISTA COM A COORDENADORA DE ADMINISTRAÇÃO DA OS- IMPA, CASSIA PESSANHA.

DATA: 09/07/09

1. Como andam os processos de compras, de gestão de recursos humanos e de execução orçamentária do ponto de vista da flexibilidade oferecida pelo modelo OS?

O modelo OS sem dúvida foi criado para dar maior celeridade à gestão dos interesses públicos com a quebra de vários paradigmas. Seria como uma nova lei de desburocratização. O Estado firma um contrato de gestão com uma entidade de direito privado, a OS, visando a realização de determinado(s) produto(s) com maior e melhor flexibilidade de ação junto aos atores externos.

A partida de sua criação, a OS passa a ser gerida de forma diferenciada da Administração Pública, uma vez que as regras então vigentes são aquelas, produto de uma nova ótica administrativa. É natural que todos os setores participem das mudanças havidas, principalmente aqueles pertinentes às áreas de aquisição, gestão de pessoal, contábil-financeiro, e outros.

Mais recentemente, com o advento dos Decretos 5.504 e 6.170/07 e outras normativas, o modelo de OS livre de impedimentos, passa a sofrer ingerência direta na sua forma operacional, principalmente no que tange a compras de materiais e serviços, sobretudo com a indicação de uso, preferencialmente, de pregões eletrônicos e de regras específicas da Administração Pública, o que em alguns casos já provocou alguns impactos quanto ao tempo de atendimento das demandas.

2. Como você percebe a segurança institucional do modelo? Você acha que ele está ameaçado de perder suas características de autonomia e flexibilidade?

Sim, está ameaçado, se a ótica política for a da intervenção, sem se considerar que esta relação existente se dá entre uma entidade pública contratante e uma entidade privada na condição de contratada. A intervenção externa na forma de gerir o modelo OS com imposição de regras típicas da Administração Pública, logo com perda de autonomia, cria uma incongruência operacional que, seguramente, mostrará seus efeitos negativos no produto final, ou seja, nas metas do contrato de gestão. É preciso que se entenda que os recursos que recebemos do contrato de gestão são públicos, mas as metas são a contrapartida que temos que alcançar, e caso não alcancemos, há penalidade prevista, como sua rescisão.

Preocupa-me se houver cortes no pagamento de pessoa cedido, pois isso desequilibraria a Organização.

3. Existem polêmicas jurídicas na interpretação de dispositivos legais entre a OS e órgãos de controle? Algum exemplo?

Não necessariamente, uma vez que essa entidade tem buscado se adequar às recomendações proferidas por esses órgãos. Como, por exemplo, podemos citar a prática dos pregões eletrônicos em alguns casos. Não há problemas no relacionamento entre a OS-IMPA e os órgãos de controle.

Cássia Pessanha

Coordenadora de Administração

ANEXO