

**ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: 21 ANOS DE EXISTÊNCIA DO MODELO NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA.  
CASO: EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA E INOVAÇÃO INDUSTRIAL - EMBRAPPII**

*BRAZILIAN SOCIAL ORGANIZATIONS: 21 YEARS OF THIS BUSINESS MODEL IN BRAZILIAN PUBLIC MANAGEMENT.  
STUDY OF CASE: EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA E INOVAÇÃO INDUSTRIAL – EMBRAPPII*

*ORGANIZACIONES SOCIALES BRASILEÑAS: 21 AÑOS DE ESTE MODELO DE NEGOCIO EN LA GESTIÓN PÚBLICA  
BRASILEÑA. ESTUDIO DE CASO: EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA E INOVAÇÃO INDUSTRIAL – EMBRAPPII*

**Caio Leboutte<sup>1</sup>**

## RESUMO

Este Artigo situa o modelo de Organização Social - OS, dentro do arcabouço jurídico brasileiro, bem como analisa a evolução do modelo de gestão, passados 21 anos desde sua criação. O modelo foi estruturado visando atender diversas áreas de interesse público, tais como educação, saúde e cultura, porém, o presente artigo foca no papel das OS enquanto indutora do processo de transformação de Pesquisa Acadêmica em Inovação Industrial. O artigo traz à baila diversos instrumentos e postulados jurídicos que dão sustentação legal ao modelo de gestão das OS, questões históricas em relação a criação e consolidação do mesmo, discorre sobre os rumos que o modelo deverá tomar, nos próximos anos e analisa o caso específico da EMBRAPPII.

Palavras Chave: Gestão Pública, OS, Organização Social, P,D&I, EMBRAPPII

## ABSTRACT

Under Brazilian law, a social organization (SO) is a type of nonprofit, association that receives a state grant to provide services of relevant public interest. This article situates the Social Organizational (SO) model within the Brazilian legal framework and analyses the SO's management model evolution, past 21 years from its creation. The model was structured aimed to support multiple areas of public interest, such as education, health and culture. However, the present article has its focus on the OS role as a facilitator for the Academic Research and Industrial Innovation transformational process. This work draws attention to various legal instruments and postulates that give legal support to the SO management model and historical issues regarding the Social Organization creation and its consolidation. The article also discusses the course that this model might take in the next years and analyses the specific EMBRAPPII case.

Keywords: Public Management, SO, Brazilian Social Organization, R,D&I, e EMBRAPPII

## RESUMEN

Según la ley brasileña, una organización social (OS) es un tipo de asociación sin fines de lucro que recibe una subvención estatal para proporcionar servicios de interés público relevante. Este artículo sitúa el modelo de Organización Social (OS) dentro del marco legal brasileño y analiza la evolución del modelo de gestión de OS, pasados 21 años desde su creación. El modelo fue estructurado con el objetivo de apoyar múltiples áreas de interés público, como educación, salud y cultura. Sin embargo, el presente artículo se centra en el papel del sistema operativo como facilitador del proceso de transformación de la Investigación Académica e Innovación Industrial. Este trabajo llama la atención sobre diversos instrumentos legales y postulados que brindan apoyo legal al modelo de gestión de OS y los problemas históricos relacionados con la creación y consolidación de la Organización Social. El artículo también analiza el curso que este modelo podría tomar en los próximos años y analiza el caso específico de EMBRAPPII.

Palabras Clave: Gestión Pública; OS, Organización social brasileña, I,D&I, e EMBRAPPII

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ - caio\_leboutte@hotmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

O Estado e a Iniciativa Privada, respectivamente o primeiro e o segundo setores da economia, tendem a observar regras bastante rígidas, quando trata-se de transferência de ativos de um setor para o outro. As regras utilizadas pelo Estado para tributar os agentes privados, bem como as regras aplicáveis ao Estado, quando privatizando recursos públicos, são bastante inflexíveis e complexas.

Aí repousa um gigantesco desafio em busca da eficiência do Estado no exercício de tributar, bem como no momento em que remunera privados utilizando recursos do Tesouro Nacional.

Ganha contornos ainda mais complexos, quando tratamos do papel do Estado perante pesquisa científica e fomento à Inovação. Observe-se que, na maioria das vezes, o processo de pesquisa científica não possui valor financeiro no momento  $D=0$ . Um eventual produto comercializável, fruto de pesquisa científica, poderá ter valor financeiro em  $D+1$  ano,  $D+10$  anos ou, quiçá, mais tempo do que isto. Esta variável “tempo”, combinada com a incerteza de retorno do investimento, faz com que o setor privado seja, a priori, avesso a este tipo de investimento. Por outro lado, há de se considerar que as externalidades positivas deste processo são, teórica e empiricamente, observadas.

Na década de 90, Henry Etzkovitz consolidou o modelo da tripla hélice, publicado em livro de sua autoria chamado *The Triple Helix; University-Industry-Government; Innovation in Action*, tornando-se umas das mais conhecidas e respeitadas consolidações teóricas para a necessária sinergia entre governo, indústria e academia, na busca por transformar o conhecimento científico em inovação tecnológica.

O modelo sugere que uma maior taxa de desenvolvimento tecnológico só é possível a partir da parceria entre estes três agentes, fazendo com que o conhecimento gerado na academia seja direcionado para responder às demandas econômicas-sociais.

A visão consolidada na obra de Etzkovitz, hoje em dia, não provoca grande polêmica, uma vez que esta é bastante pacificada e inclusive empiricamente comprovada. Desde 1996, visando dar consequência e aplicação à teoria da Tripla Hélice, os professores Henry Etzkowitz e Loet Leydesdorff realizaram uma série de encontros e workshops que, culminaram na criação da Triple Helix Association, em 2009.

Porém, quando se passa a desenhar os formatos jurídicos e de gestão para que esta ponte entre academia e indústria seja construída e gere frutos, bem como delimitar quais serão os papéis desempenhados pela Setor Público e pelo Setor Privado, as visões encontradas são bastante heterogêneas.

Pontua-se ainda que a velocidade que o Estado precisa responder a estes estímulos há de ser muito grande, sob pena de suas políticas públicas serem inócuas. Portanto, entender o modelo de Organizações Sociais – OS, uma vez que o modelo tem como objetivo, dentre outros, atuar em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I), passa a ser estratégico, considerando as premissas até aqui apresentadas: interação inexorável entre público e privado para fomento à inovação; necessidade de observância da economicidade e impessoalidade na aplicação de recursos públicos; externalidades positivas advindas do processo de inovação; e melhoria contínua dos processos de gestão pública e privada.

Como estudo de caso, analisar-se-á a EMBRAPPII, que se configura como OS e tem como objeto social ser uma ponte entre governo, indústria e academia.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO

Em *The competitive advantage of nations*, Michael Porter delinea o dinamismo imposto pela economia de mercado globalizada, especialmente as intensivas em tecnologia, é imperiosa e há de ser considerada como vital para projetos de fomento à inovação. Aliado a isto, as transformações neste contexto internacional têm provocado mudanças significativas na dinâmica empresarial. A inovação tecnológica surge como variável decisiva para alcançar e sustentar vantagens competitivas de empresas, setores e espaços econômicos, passando a ser elemento-chave da competitividade nacional e internacional (PORTER, 1990).

Chris Anderson em sua obra, *Makers: The new industrial Revolution*, destaca que a busca de um país por uma economia forte passa, obrigatoriamente, pela produção de bens físicos ou o país estará fadado a tornar-se um exército de prestadores de serviços rotineiros e mal remunerados (ANDERSON, 2012).

A ruptura sob o ponto de vista econômico possui tal magnitude que, segundo Anderson (2012), está emergindo um novo tipo de empresa familiar, uma vez que os meios de produção estão cada vez mais descentralizados e em posse dos indivíduos que passam a ter liberdade para criar seus próprios produtos e, muitas vezes, viabilizam a produção destes utilizando-se dos espaços chamados makerspaces – estruturas dedicadas à produção compartilhada.

Neste dinâmico contexto econômico, alicerçar a produção do país em bens de baixo valor agregado, como commodities, abdicando de produzir bens de alto valor agregado mostrou-se, no longo prazo, uma política absolutamente equivocada, especialmente considerando os resultados negativos da balança comercial (agregado macroeconômico que resulta da subtração entre exportações e importações), advindos da exportação de bens e serviços de baixo valor agregado e importação de bens e serviços de alto valor agregado.

Para se produzir bens de alto valor agregado, e construir uma balança tecnológica superavitária, há de se obter êxito, na transformação de conhecimento em produtos e serviços comercializáveis. Este processo é comumente conhecido como Inovação.

Tal é a importância do tema que, países mais desenvolvidos, como Suécia, Finlândia e Coreia do Sul, dedicam de 3 a 4% de seus respectivos Produto Interno Bruto (PIB) em P,D&I (Godinho, 2013).

No caso Brasileiro, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2015, o empenho de recursos em P,D&I foi de R\$ 37,1 bilhões, ou 0,63% do PIB daquele ano. Atualmente, a Academia Brasileira de Ciências (ABC) tem como bandeira política, cobrar da sociedade como um todo, especialmente do Governo Federal, que o Brasil saia do patamar atual de investimentos em P,D&I, que é em torno de 1% do PIB e passe para o patamar de 2% do PIB, sempre tendo como visão que “...Para ser um verdadeiro Estado desenvolvido e justo socialmente, o Brasil precisa ter um Projeto de Ciência com robusto financiamento, tanto por parte do governo como pelo setor privado.” (ABC, 2018).

Partindo-se deste amálgama de considerações, vislumbra-se o quão estratégico é, para o desenvolvimento de qualquer nação, buscar ter pioneirismo em áreas intensivas em uso de tecnologias. Em outras palavras, buscar produzir bens de alto valor agregado.

Os conhecimentos construídos no meio acadêmico devem irrigar a frente de Inovação Industrial, contabilizando como resultado final o incremento da oferta de produtos com alto valor agregado para os mercados doméstico e global.

A principal teia jurídica de sustentação do Sistema Nacional de Inovação Brasileiro é formada pela Emenda Constitucional nº 85/2015; pela Lei nº 10.973/2004, a chamada Lei de Inovação; e pelo Decreto nº 9.283/2018, que regulamenta o marco legal de Ciência, Tecnologia e Inovação. Nestes dispositivos legais, observa-se a busca por flexibilização e desburocratização dos processos administrativos afetos à Inovação.

O modelo de OS é mais uma materialização da busca do Estado, por flexibilidade e agilidade, quando o Objeto a ser gerido é P,D&I.

### **3. TERCEIRO SETOR**

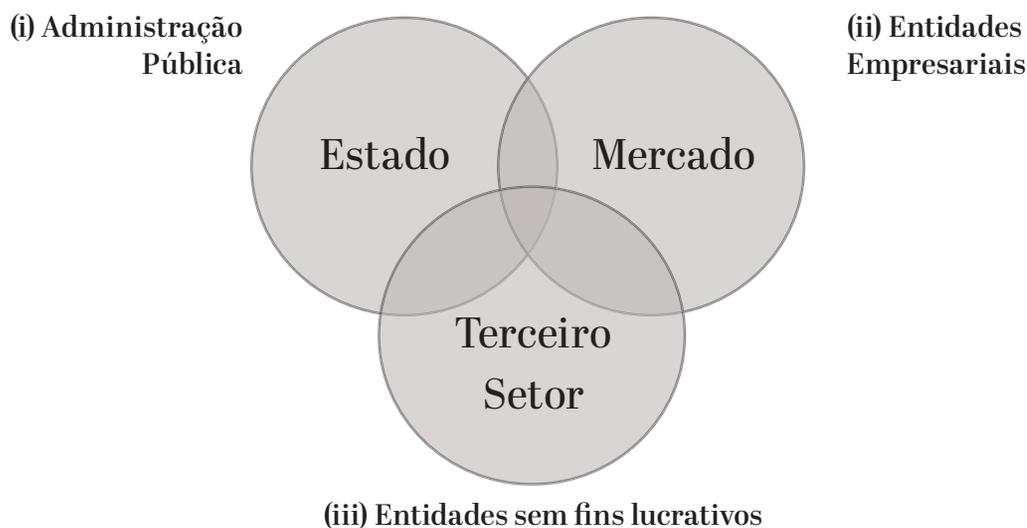
Visando dar conta das novas realidades econômicas e políticas das nações, os modelos de gestão devem se apresentar intrinsecamente dinâmicos, fazendo com que toda e qualquer análise destes modelos deva ter como premissa que a sua implementação e evolução são constantes e se dão de forma gradativa. Não se pode imaginar que a migração de um modelo de gestão para outro se dê facilmente ou de forma instantânea.

A criação do modelo de gestão por OS dialoga com este processo, configurando-se como um caso particular do chamado Terceiro Setor da Economia.

Respeitando a cronologia que os modelos de gestão foram criados, temos como primeiro setor da economia o Estado, seguido do segundo setor o da Iniciativa Privada com Finalidade Lucrativa (Empresas) e, finalmente o Terceiro Setor, composto de instituições sem finalidade lucrativa que não possuem sócios privados (em sua maioria, associações da sociedade civil organizada).

A Figura 1 apresenta o diagrama que traduz estes setores:

Figura 1 - Os três setores da economia

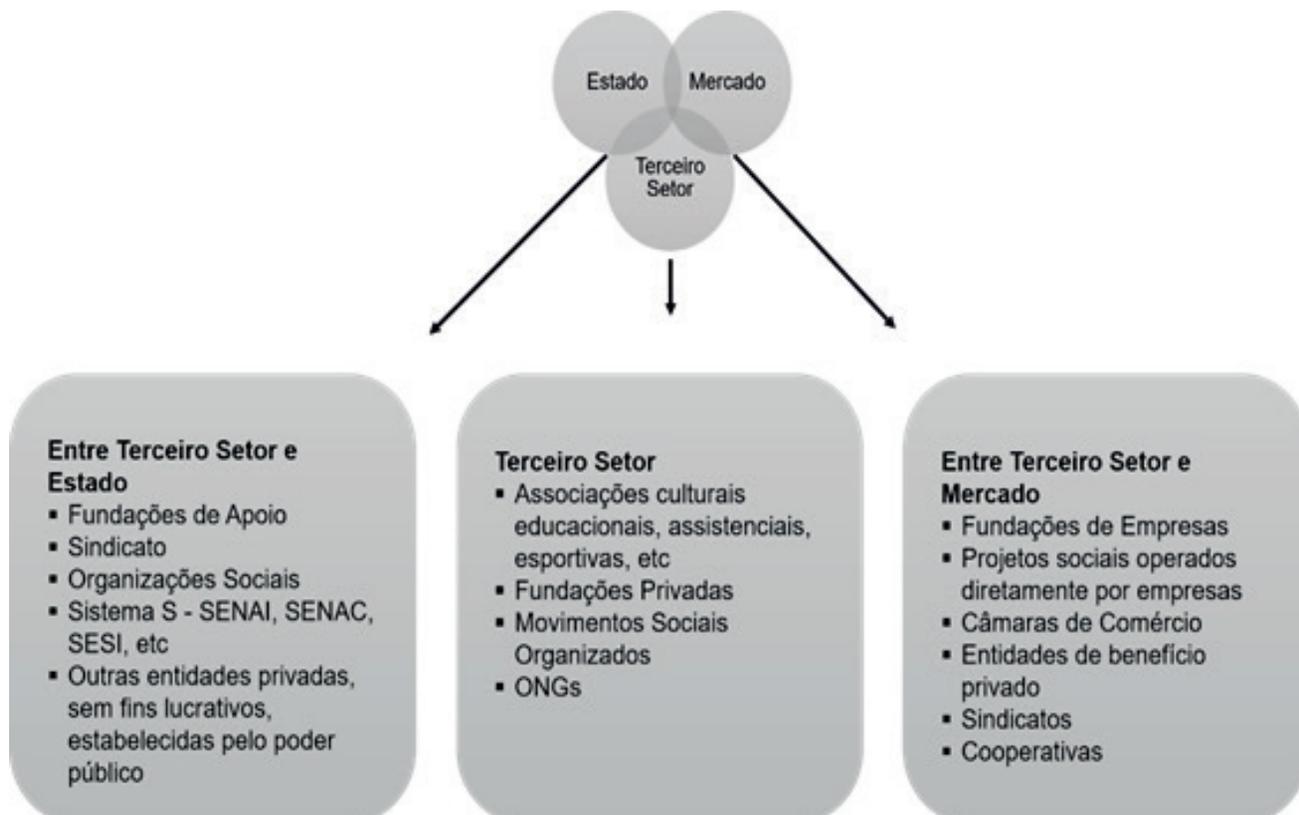


Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se na Figura 1 que, além de áreas e atividades que são geridas exclusivamente pelo Estado, pelo Mercado ou pelo Terceiro Setor, temos áreas de sobreposição entre estes setores.

De forma mais analítica, vamos observar como se dá a composição do Terceiro Setor e suas sobreposições com o Estado e com o Mercado

Figura 2 - Os três setores da economia - analítico



Fonte: Elaborado pelo autor

Portanto, observa-se que as OS estão localizadas no grupo de instituições pertencentes ao Terceiro Setor, mais especificamente na interseção entre Terceiro Setor e Estado.

#### 4. MODELO DE ORGANIZAÇÃO SOCIAL - OS

O modelo de OS é fruto de discussões travadas durante a década de 90 do século passado e teve como berço o processo de reforma administrativa do Estado, liderado particularmente pelo MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado, à época.

No Brasil, a crise do Estado se tornou clarividente a partir da segunda metade dos anos 1980. Suas manifestações mais tangíveis foram a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inseriram num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Adicionalmente, o aparelho do Estado concentrava e centralizava funções, bem como se caracterizava pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos. A reação imediata à crise, ainda nos anos 80, logo após a transição democrática, foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado Mínimo. Ambas se revelaram irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 1990 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas conjuntamente com a sociedade

O processo de publicização tem como objetivo a produção não lucrativa, pela sociedade, de bens ou serviços públicos não exclusivos do Estado. Em outras palavras, é o chamado terceiro setor absorvendo atividades sociais, anteriormente negligenciadas pelo Estado ou executadas diretamente por estruturas de Direito Público.

As OS são inovações institucionais estratégicas na reforma do aparelho estatal brasileiro, pois possibilitam a redefinição do papel e do tamanho do Estado através da participação da sociedade civil na prestação de serviços sociais. Além disso, atendem às diretrizes da descentralização e da desconcentração expressas no ideário do movimento de reforma do Estado, que tem assumido diferentes contornos em diferentes países. As OS são consideradas instrumento de mudança do padrão de gestão pública, ao se firmar um contrato de gestão entre as partes, o que permite avaliação e controle dos resultados acordados, requisitos da administração gerencial. Este modelo institucional foi implementado a partir de 1997, com a edição da Medida Provisória n. 1.648/97 que, posteriormente a apreciação do Congresso Nacional, foi convertida na Lei 9.637/98.

A figura de OS nasceu no seio do pensamento liberal, por partidos ditos de direita e bastante combatido por partidos ditos de esquerda que, na época da criação do modelo de gestão de OS, em 1997, representavam a oposição, na esfera Federal. Este combate materializou-se na ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.923/DF, cujo trâmite, encerrado no dia 16/04/2015, julgou a Ação como parcialmente procedente e, de forma resumida, decidiu que todo o processo que envolvesse as Organizações Sociais, desde a sua qualificação, até processos administrativos como Recrutamento e Seleção de Pessoal, e Processos de Compras, deveriam observar aos princípios constitucionais da Administração Pública, consubstanciados no Art. 37 da Carta Magna.

Porém, a disputa mais enriquecedora deu-se no campo ideológico, pois os partidos políticos que, quando da criação do modelo de OS, compunham a oposição e impetraram a ADIN questionando o modelo, saíram vencedores das eleições para presidência da república, em 2002 e, a partir de 01 de janeiro de 2003, passaram a compor a situação, obrigando-se a conviver com o modelo criado pelo governo anterior. Porém o movimento mais previsível, que seria o encerramento de utilização do modelo de OS pelo Governo Federal, na prática, não aconteceu. Após longo período de debates, os próprios partidos que combateram o modelo tanto judicial quanto ideologicamente, passaram a utilizá-lo.

Como bem resume Rubens Naves, em “Organizações Sociais, a construção do modelo”:

“Parece que a cultura da administração pública especializou-se nos meios. Como criar um processo a mais, como inserir um controle que havia sido esquecido, como impedir através de normas que alguém possa de alguma forma burlar as regras ou obter alguma vantagem indevida. Não obstante a consequência imprevista e indesejável foi a de que este excesso de burocracia favorece exatamente àqueles mal intencionados, incompetentes ou ingênuos aos quais se busca coibir.

Muito mais importante do que esta constatação é que a preocupação excessiva com os controles compromete os resultados.”(sublinhou-se)

De posse do diagnóstico de Naves, fica claro o porquê do modelo de Organizações Sociais estar alicerçado ao controle de resultados e metas finalísticas e não no controle dos meios para atingi-los.

Através do modelo, o Estado passou a fomentar áreas no setor de prestação de serviços não exclusivos do Estado, mas continuou exercendo sobre estas atividades um controle estratégico, que é a consecução dos resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas. Buscou-se, sobretudo, garantir maior qualidade e efetividade nos serviços prestados aos cidadãos, a um custo menor e com maior agilidade.

É preciso ressaltar que, além do pressuposto dos ganhos em qualidade nos serviços, o Estado busca garantir, com esse modelo, o controle por resultados finalísticos, transparência e participação da sociedade, mediante a composição dos Conselhos de Administração das Organizações Sociais, com integrantes da sociedade civil e pessoas de notório conhecimento nas suas searas de atuação.

As OS são constituídas por associações civis sem fins lucrativos, ou seja, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e que são orientadas para o atendimento do interesse público. Por isso, esse modelo também vislumbra garantir o controle social direto, mantendo sintonia com os pressupostos democráticos.

O modelo das OS, conforme dito anteriormente, foi inaugurado com a edição da Lei nº 9.637/98, que dispõe em seu art.1º, as diversas áreas de atuação dessa forma de gestão, in verbis:

“Art.1º. O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos neste Lei.”

Ressalte-se que essa mesma legislação dispõe, em seu Art.11, que as instituições qualificadas como Organizações Sociais também são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública para todos os efeitos legais. Assim, ficou expresso o reconhecimento, pelo legislador, que essas instituições atuam em conjunto com o Poder Público, de forma a garantir a efetividade de sua atuação e consecução de resultados concretos para os cidadãos.

#### Entraves jurídicos e políticos

Desde o início da edição da Medida Provisória n. 1.648/97 e sua conversão na Lei 9.637/98, o modelo nasceu controverso sob diversos prismas, especialmente sob o prisma ideológico. A prova cabal desta divergência de entendimento é a impetração no Supremo tribunal Federal, por parte dos partidos políticos PT e PDT, da ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF impetrada em 1998, ano seguinte à edição da MP.

O tema da Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, é a suposta violação aos artigos 22, 23, 37, 40, 49, 70, 71, 74, §§ 1º e 2º, 129, 169, § 1º, 175, caput, 194, 196, 197, 199, § 1º, 205, 206, 208, §§ 1º e 2º, 209, 211, § 1º, 213, 215, caput, 216, 218, §§ 1º, 2º, 3º e 5º, e 225, § 1º, da Constituição Federal.

Afirmavam os partidos autores da aludida reclamatória que os dispositivos impugnados visavam transferir atividades desenvolvidas por autarquias e fundações públicas para entidades de direito privado, independentemente de processo licitatório.

Ato contínuo, a ADIN iniciou seu tramite, cujo resumo é o que segue abaixo:

01/12/1998 – Distribuída a ação.

01/08/2007 – Julgamento do pedido de Liminar - indeferido.

14/12/2007 – Parecer da Advocacia Geral da União (AGU) - Pela improcedência da ação.

29/06/2009 - Parecer da Procuradoria Geral da República (PGR):

“Pela procedência parcial dos pedidos. Declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, de toda interpretação dos dispositivos impugnados que pretenda qualquer tipo de redução na atividade dos órgãos de controle típicos, designados à fiscalização do Poder Público, notadamente na ação do Ministério Público e do Tribunal de Contas.”

27/10/2010 – Ministro Dias Toffoli declarou seu impedimento, nos termos dos artigos 134, do Código de Processo Civil e 277 do Regimento Interno do STF - Supremo Tribunal Federal.

31/03/2011 – Voto do Relator (Ministro Ayres Brito) – pela procedência parcial.

19/05/2011 – Voto do Ministro Luiz Fux - pela parcial procedência, tendo como principais preocupações:

“O procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98;

A celebração do Contrato de Gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF;

As hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF;

Os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;

A seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e

Afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas.”

16/04/2015 - Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que:

I - o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98;

II - a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal;

III - as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, § 3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal;

IV - os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da constituição federal, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade;

V - a seleção de pessoal pelas Organizações sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e

VI - para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas da União, da aplicação de verbas públicas, nos termos do voto do Ministro Luiz Fux, que redigirá o acórdão, vencidos, em parte, o Ministro Ayres Britto (Relator)

e, julgando procedente o pedido em maior extensão, os Ministros Marco Aurélio e Rosa Weber. Não votou o Ministro Roberto Barroso por suceder ao Ministro Ayres Britto. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski.

Portanto, resumidamente, o STF – Supremo Tribunal Federal recepcionou praticamente a integralidade da manifestação do Ministro Luiz Fux, de 2011 e emitiu o entendimento de que as Organizações Sociais em nada ferem a Constituição Federal e que devem obediência aos princípios da Administração Pública, arrolados na Constituição Federal, assim como estão sujeitos aos controles do MP – Ministério Público e do TCU – Tribunal de Contas da União.

## 5. FUTURO DO MODELO

Atualmente, podemos afirmar que o modelo de gestão por OS está se consolidando e se difundindo muito rapidamente, nas três esferas de governo. Na Esfera federal brasileira, as batalhas jurídicas ficaram no passado, bem como desentendimentos ideológicos ocorridos nos primeiros anos de implementação do modelo, conforme já discorrido. Além disto, há uma tendência de supra partidização do modelo de OS fazendo com que a discussão acerca do modelo passasse a transitar na seara do refinamento e aperfeiçoamento, ao invés da discussão anterior, travada no campo político e ideológico.

Desde a criação do modelo, no plano do Governo Federal, só se pôde observar o aumento da utilização do modelo de OS. A presente pesquisa não apurou quaisquer recuos, tais como desqualificação ou extinção de OS no Plano Federal.

Para além disto, observa-se na atual gestão federal, o desejo de utilizar ainda mais o modelo para os campos da educação, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Esta assertiva sustenta-se no fato do Ministério da Educação, no dia 17/07/19, ter feito o lançamento do programa “Future-se”, cujos efeitos no financiamento e na gestão de P,D&I são bastante significativos. Não cabe ao presente artigo entrar no mérito do programa “Future-se”. Este foi trazido à baila para ilustrar a intensão do atual Governo Federal, na manutenção e difusão do modelo de OS.

Caso implementado, o projeto mudará radicalmente as atuais engenharias administrativas e burocráticas das Universidades e Institutos de Pesquisa.

## 6. PROJETO FUTURE-SE

O Projeto “Future-se” foi apresentado no dia 17/07/19, pelo Ministro da Educação, Abraham Weintraub e pelo Secretário de Educação Superior do MEC, Arnaldo Lima.

Em forma de Projeto de Lei, o “Future-se” foi disponibilizado para consulta pública, através do site do MEC – portal.mec.gov.br. Deste processo, foram consolidadas mais de 20 mil contribuições e, o primeiro balanço da proposta inicial foi bastante negativo, uma vez que a adesão ao projeto era voluntária e a maioria das universidades manifestou rejeição ao projeto.

Conforme anteriormente assinalado, não é objeto de estudo deste artigo o projeto “Future-se”, cuja discussão ainda é bastante embrionária, porém, uma vez que o modelo de OS ocupa espaço absolutamente relevante na concepção de engenharia administrativa do projeto apresentado, tornam-se pertinentes alguns comentários acerca do tema:

- O projeto “Future-se” foi anunciado com a promessa de fortalecer a autonomia financeira, administrativa e de gestão das Universidades e Institutos Federais, cujas ações serão desenvolvidas através de OSs;
- Prevê que será firmado Contratos de Gestão com OSs já qualificadas no âmbito da União, sem realização de chamamento público, desde que o escopo do trabalho a ser realizado pela OS, visando atender ao “Future-se”, já esteja contemplado em Contrato de Gestão vigente. Portanto, tome-se o universo de OSs que possuem Contrato de Gestão com a União, com seus respectivos Objetos Contratados:
  - o Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP) – “...apoio à implementação das políticas de melhoria da qualidade da educação brasileira, mediante o fomento à execução de atividades de produção, gestão e distribuição de conteúdos educativos em diversos

formatos e acessíveis em múltiplas plataformas, sobretudo televisão e internet; de pesquisa na área de inovação e desenvolvimento de tecnologias educacionais; e de formação e capacitação continuada de professores, técnicos e gestores educacionais.”;

- o Associação Rede Nacional de Pesquisa (ARNP) – “...fomento de atividades de pesquisas tecnológicas, desenvolvimento e operação de meios e serviços de difusão do conhecimento na área”;
- o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) – “...fomento de atividade de pesquisa, difusão do conhecimento, capacidade científica, desenvolvimento tecnológico e melhoria de ensino na área da matemática.”;
- o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM) – “...fomento e execução das atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e transferência de tecnologia nas suas áreas de atuação, de forma a elevar o nível de capacitação tecnológica e científica do Brasil.”;
- o Instituto Santos Dumont (ISD) – “...implantação e funcionamento do Campus do Cérebro, que desenvolverá atividades de ensino, pesquisa e extensão em uma área de 99,5 hectares, no município de Macaíba – RN.”;
- o Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII) – “...promover e incentivar a realização de projetos empresariais de pesquisa, desenvolvimento e inovação – PD&I voltados para setores industriais, por meio de cooperação com instituições de pesquisa tecnológica.”;
- o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) – “...fomento de atividades relacionadas com a geração de subsídios para a gestão de programas e projetos estratégicos em ciência, tecnologia e inovação, bem como a realização de estudos e geração de subsídios para a formulação de políticas e estratégias governamentais.”; e
- o Instituto Mamirauá – “...fomento e execução em suas atividades de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e extensão nas áreas de proteção ambiental com manejo participativo...”.

Observando o Objeto dos Contratos de Gestão de todas as OSs Federais, podemos dizer que com maior ou menor grau de abrangência, todas elas contemplam “Pesquisa e Desenvolvimento”, porém, haja vista esta Pesquisa e Desenvolvimento estar restrita às áreas de atuação das respectivas OSs, nenhuma delas, com exceção da EMBRAPII, possui aderência plena ao escopo do projeto “Future-se”.

Durante a apresentação do projeto “Future-se”, as únicas OSs mencionadas foram o CGEE, por estar parcialmente responsável pelos estudos acerca do projeto e inclusive organizar a consulta pública, a pedido do MEC, e a EMBRAPII, por ser vista com um caso de sucesso. Além destas Instituições, a EBSEH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares também foi arrolada como caso de sucesso, porém, sem qualquer participação direta na constituição jurídica do projeto “Future-se”. Esta é uma Empresa pública vinculada ao MEC, criada pela Lei nº 12.550/2011.

Portanto, cabe deduzir que a OS do plano federal, que estava inicialmente sendo idealizada para operacionalizar o “Future-se” é a EMBRAPII.

Após o processamento das 20 mil contribuições recebidas pela consulta pública, o MEC elaborou novo Projeto de Lei que, dentre as mudanças mais significativas, está a possibilidade da gestão do “Future-se” ser realizada pelas fundações de apoio das Instituições, mas não deixa claro se todas estas fundações terão de firmar parceria com alguma OS.

## 7. EMBRAPII

A EMBRAPII, a despeito do seu nome iniciar por “Empresa”, juridicamente não se constitui desta forma, mas sim como uma Associação de Direito Privado, que é a Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial. Sua qualificação como OS se deu no âmbito Público Federal em setembro de 2013. A assinatura do Contrato de Gestão com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC ocorreu em 2 de dezembro de 2013, tendo o Ministério da Educação – MEC como interveniente. Os dois

órgãos federais repartem igualmente a responsabilidade pelo seu financiamento.

A contratação da EMBRAPII parte do reconhecimento das oportunidades de exploração das sinergias entre instituições de pesquisa tecnológica e empresas industriais, em prol do fortalecimento da capacidade de inovação brasileira. Ela tem por missão apoiar instituições de pesquisa tecnológica, em selecionadas áreas de competência, para que executem projetos de desenvolvimento de pesquisa tecnológica para inovação, em cooperação com empresas do setor industrial.

A EMBRAPII atua por meio da cooperação com instituições de pesquisa científica e tecnológica, públicas ou privadas, tendo como foco as demandas empresariais e como alvo o compartilhamento de risco na fase pré-competitiva da inovação. Ao compartilhar riscos de projetos com as empresas, tem o objetivo de estimular o setor industrial a inovar mais e com maior intensidade tecnológica para, assim, potencializar a força competitiva das empresas tanto no mercado interno como no mercado internacional.

O Decreto que qualifica a EMBRAPII como OS – Organização Social, data de 02 de setembro de 2013. Através deste marco legal, a União reconhece na Associação, até então sem qualificação de OS, o seu braço para execução de uma política pública a ser detalhada em Contrato de Gestão.

Segue a íntegra do Decreto:

Figura 3 - Decreto s/n de 02 de setembro de 2013

**DECRETO DE 2 DE SETEMBRO DE 2013**

Qualifica como Organização Social a Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial - EMBRAPII.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, *caput*, inciso IV da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 1º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998,

**D E C R E T A :**

Art. 1º Fica qualificada como Organização Social a Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial - EMBRAPII, associação civil com sede em Brasília, Distrito Federal, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ sob o nº 18.234.613/0001-59, que tem por finalidade promover e incentivar a realização de projetos empresariais de pesquisa, desenvolvimento e inovação voltados para setores industriais por meio de cooperação com instituições de pesquisa tecnológica, mediante celebração de contrato de gestão firmado com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, na qualidade de órgão supervisor, e com o Ministério da Educação.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 2 de setembro de 2013; 192º da Independência e 125º da República.

**DILMA ROUSSEFF**  
*Aloizio Mercadante*  
*Miriam Belchior*  
*Marco Antonio Raupp*

Fonte: Diário Oficial da União

De forma sucinta, o decreto circunscreve o objetivo institucional que a EMBRAPII deve assumir: “...tem por finalidade promover e incentivar a realização de projetos empresariais de pesquisa, desenvolvimento e inovação voltados para setores industriais...”; como atingirá este objetivo: “...por meio de cooperação com instituições de pesquisa tecnológica,...”; o instrumento jurídico que formalizará a parceria entre Estado e a OS: “...mediante celebração de Contrato de Gestão...”; e com quem este instrumento será negociado e assinado, já definindo o papel de Órgão Supervisor “.....firmado com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, na qualidade de órgão supervisor e com o Ministério da Educação.”.

Da redação do Decreto pode-se extrair algumas competências que o poder público mantém sob a sua tutela, mesmo publicizando a atividade ao parceiro do terceiro setor.

O primeiro papel que salta aos olhos é o de ser signatário de um Contrato de Gestão, cujo instrumento regula as relações entre o Poder Público e a EMBRAPII. Neste instrumento, constam as metas a serem atingidas pela OS, bem como o montante que a instituição receberá da União, a título de fomento.

O segundo papel atribuído à União é o de ser o Órgão Supervisor que, neste caso, exerce-o por intermédio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Cabe comentar que ao Órgão Supervisor é responsável

por acompanhar o atingimento das metas pactuadas no Contrato de Gestão, bem como sugerir alterações no Contrato de Gestão, a serem formalizadas através de Termo aditivo contratual.

Portanto, o corpo do Decreto que qualifica a Instituição, já traz as principais diretrizes a serem observadas pela EMBRAPPII.

A EMBRAPPII possui como estrutura de governança, conforme dispõe o Art. 8º de seu Regimento Interno, em consonância com o Art. 12º do Estatuto, a saber: Assembleia Geral, Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria.

O Regimento, alinhado com o que dispõe o Estatuto Social, ratifica o Conselho de Administração como Órgão de orientação e deliberação superior da organização, bem como detalha o rito para o preenchimento das vagas do Conselho, quórum para reuniões e rotina para registro de suas deliberações.

No que tange à Diretoria, o regimento reafirma o limite de 3 diretores, além do Diretor Presidente, para comporem o corpo dirigente, bem como estabelece a obrigatoriedade de haver um Diretor de Planejamento e Gestão e um Diretor de Operações.

Um ponto importante para o modelo de governança adotado na EMBRAPPII, formalizado nas disposições estatutárias, é o fato dos diretores terem mandato de 4 anos. A existência de mandato restringe, em alguma medida, a recepção e observância de liberalidades do governante em exercício de mandato, uma vez que este perde o poder de, a qualquer tempo, alterar o corpo de dirigentes da Entidade. Esta ingerência governamental, que é natural e deve ser exercida, é salvaguardada por outros mecanismos, como o Conselho de Administração, em especial pelos conselheiros ocupantes das vagas reservadas aos membros natos do poder público.

O Conselho de Administração da EMBRAPPII é formado de 15 conselheiros, composto da seguinte forma:

• 9 (nove) Membros Natos:

- o 1 (um) do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI;
- o 1 (um) do Ministério da Educação – MEC;
- o 1 (um) do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC;
- o 1 (um) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES;
- o 1 (um) da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP; e
- o 4 (quatro) representantes da sociedade civil, indicados pela Confederação Nacional da Indústria – CNI.

• 6 (seis) Membros Eleitos:

- o 1 (um) associado eleito pela Assembleia Geral de Associados;
- o 1 (um) indicado pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – CONIF e eleito pelo Conselho;
- o 1 (um) indicado pela Associação Nacional de pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras – ANPEI e eleito pelo Conselho;
- o 1 (um) indicado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES e eleito pelo Conselho;
- o 1 (um) indicado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE e eleito pelo Conselho; e
- o 1 (um) indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC e pela Academia Brasileira de Ciências – ABC e eleito pelo Conselho de Administração.

Observar-se que o Art. 3º da Lei nº 9.637/98 dispõe de regramentos em relação à composição do Conselho de Administração das OS, estabelecendo percentuais mínimos e máximos de representatividade de membros natos (representantes do poder público e da sociedade civil) e membros eleitos (representantes dos associados e pessoas de notória capacidade). Assegura a Lei que os membros natos devem corresponder a mais de 50% do Conselho. A composição do Conselho da EMBRAPPII, como não poderia ser diferente, observa estes parâmetros constantes na legislação.

O Conselho Fiscal, colegiado cuja adoção é facultada às OS, no caso da EMBRAPPII, foi instituído pelo Estatuto. Revista ADMPG, Ponta Grossa, v. 10, e2014642, p. 1- 16, 2020.

tuto e recepcionado pelo Regimento e desempenha importante papel na governança da Instituição. Composto por 3 membros que são designados pelo Conselho de Administração, o Conselho Fiscal tem como competência evocar esforços na análise de demonstrativos contábeis e demais documentos que refletem a situação econômico-financeira, opinando sobre os mesmos.

A EMBRAPPII, assim como todas as OS – Organizações Sociais, tem sua relação, com a respectiva esfera governamental, formalizada por um Contrato de Gestão.

Diferentemente de outros diplomas, como Estatuto e Regimento Interno, o Contrato de Gestão é naturalmente dinâmico, especialmente devido às mudanças nas diretrizes das políticas do governo, restrições ou excedentes orçamentários ou ainda recomendações do Órgão Supervisor, do Conselho de Administração ou da Comissão de Acompanhamento e Avaliação.

O Contrato de Gestão assinado entre EMBRAPPII, MCTIC e MEC (na qualidade de interveniente) possui vigência de 6 anos, a contar de 02 de dezembro de 2013. Para ilustrar a dinamicidade do Instrumento, segue Quadro 1 com todos os eventos formais consignados no Contrato de Gestão:

Quadro 1 - Contrato de Gestão e Aditivos - EMBRAPPII

Instru-mento	Data assi-natura	Objeto	Vi-gên-cia	Valor
Contrato	02/12/2013	Instrumento principal firmado MCTIC, na qualidade de órgão supervisor, constando: objeto, valor para toda a vigência, prazo, metas, plano de trabalho, avaliações periódicas e cláusulas rescisórias	2013-2019	1.500.000.000
Aditivo 1	18/12/2013	Repasse de recursos em 2013, do MCTIC, revisão dos indicadores, metas, plano de ação e cronograma físico-financeiro	2013	9.800.000
Aditivo 2	18/08/2014	Repasse de recursos em 2014, do MCTIC e MEC, reprograma saldos de 2013, revisa indicadores, metas e plano de ação para 2014	2014	40.200.000
Aditivo 3	22/10/2014	Repasse de recursos em 2014, do MCTIC, revisa indicadores e metas de 2014	2014	49.000.000
Aditivo 4	30/12/2014	Repasse de recursos em 2014, do MEC, revisa indicadores e metas de 2014	2014	20.000.000
Aditivo 5	26/10/2015	Repasse de recursos em 2015, do MCTIC, reprograma saldos de 2014, revisa indicadores, metas e plano de ação para 2015	2015	79.579.899
Aditivo 6	10/12/2015	Repasse de recursos em 2015, do MEC, revisa indicadores, metas e plano de ação para 2015	2015	40.000.000
Aditivo 7	11/05/2016	Repasse de recursos em 2016, do MCTIC, revisa indicadores, metas e plano de ação para 2016	2016	10.000.000
Aditivo 8	01/12/2016	Repasse de recursos em 2016, do MCTIC e MEC, reprograma saldos de 2015, revisa indicadores, metas e plano de ação para 2016	2016	90.000.000
Aditivo 9	27/12/2017	Repasse de recursos em 2017, do MCTIC e MEC, reprograma saldos de 2016, revisa indicadores, metas e plano de ação para 2017	2017	50.000.000
Aditivo 10	27/03/2018	Incluiu o MS - Ministério da Saúde como interveniente e sinaliza futuro repasse do MS para EMBRAPPII, bem como futura pactua indicadores e metas.	2018	-
Aditivo 11	21/11/2018	Repasse de recursos em 2018, do MCTIC, MEC e MS, reprograma saldos de 2017, revisa indicadores, metas e plano de ação para 2018.	2018	116.836.880
Aditivo 12	28/12/2018	Repasse de recursos em 2018, do MCTIC, inclui indicador e meta específica vinculados ao “setor do bambu”.	2018	3.000.000
Aditivo 13	12/07/2019	Repasse de recursos em 2019, do MCTIC, reprograma saldos de 2018, revisa indicadores, metas e plano de ação para 2019.	2019	49.836.880
Total de aditivos com respectivos Empenhos				558.253.659
Saldo do Contrato de Gestão				941.746.341

Fonte: site da EMPRAPPII - elaborado pelo autor

Do quadro consolidado pelo autor, fruto de pesquisa documental acerca do Contrato de Gestão firmado entre União e EMBRAPPII, bem como seus aditivos, pode-se extrair algumas importantes conclusões não somente em relação a dinâmica do Instrumento ora analisado, mas também do modelo de OS como um todo:

o O Contrato de Gestão é plurianual e não possui limite de quantidade de Termos Aditivos a serem firmados, desde que as partes entrem em comum acordo para tal;

o Os repasses firmados através dos Termos Aditivos não possuem um teto de valor, porém, sempre devem manter estrita correspondência entre os recursos aportados e as metas a serem atingidas pela Instituição;

o Há, no momento da reprogramação da utilização de saldos de recursos de exercícios anteriores, uma flexibilização em relação ao princípio orçamentário da anualidade, que reza que os recursos públicos devem, orçamentariamente, ser executados dentro do mesmo exercício fiscal que constam da LOA – Lei Orçamentária Anual, caso contrário, a dotação orçamentária perde sua validade e não pode mais ser empenhada;

o Há a possibilidade de intervenção no Contrato, por parte de outros Ministérios e estes podem aportar recursos na EMBRAPPII, utilizando seus respectivos Orçamentos. No presente caso já foi prevista a interveniência do MEC no nascedouro da Instituição e, em um segundo momento, através do Aditivo nº 10, de 27 de março de 2018, foi incluída a interveniência do Ministério da Saúde - MS;

o Não há qualquer garantia de observância e respeito em relação aos valores pactuados no Contrato de Gestão pois estes sofrem alteração, anualmente, observando o contexto político do governo, bem como a realidade orçamentária e financeira do Governo Federal. No caso em tela, observamos que o Contrato firmado é de R\$ 1,5 bilhão, porém, foram empenhados, até o aditivo nº 13, o total de R\$ 558.253.659,00 (pouco mais de 37% do valor firmado contratualmente); e

o O tramite dos Aditivos, por vezes, não possui a celeridade desejada e, como consequência, traz fragilidade ao processo de controle das metas, uma vez que se observa aditivos assinados durante o último trimestre do ano, alterando metas a serem realizadas durante o próprio ano. Por exemplo, o aditivo nº 6, assinado em 10 de dezembro de 2015 (21 dias antes de acabar o ano), pactuando metas para o próprio exercício de 2015.

Uma vez que as atividades da EMBRAPPII gozam de maior liberdade na gestão administrativa e financeira dos recursos disponibilizados pela União, há de se ressaltar a importância das metas constantes no Contrato de Gestão, uma vez que o modelo de OS admite maior benevolência no controle e regramento das atividades meio da Instituição mas, em contrapartida, dedica mais energia no controle dos seus resultados finalísticos.

Os resultados finalísticos a serem atingidos em 2019 pela EMBRAPPII estão materializados nos anexos I e II do aditivo 13 do Contrato em tela.

Figura 4 - Anexo I do 13º Aditivo do Contrato de Gestão e Aditivos - EMBRAPII

**ANEXO I – DO 13º TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE GESTÃO – MCTIC  
EMBRAPII**

Macroprocesso	nº	Indicadores			Metas para 2019 *
		Título	Unidade	Peso Qualificação	
Viabilização de projetos de desenvolvimento tecnológico	1	Número de propostas técnicas	Número absoluto	2 Eficácia	400
	2	Taxa de sucesso das propostas técnicas	Percentual	3 Eficácia/ Eficiência	25%
	3	Pedidos de propriedade intelectual	Percentual	3 Eficácia	50%
	4	Contratação de projetos	Número absoluto	3 Eficácia	120
	5	Contratação de empresas	Número absoluto	3 Eficácia	90
	6	Prospecção de empresas	Número absoluto	1 Eficácia	1000
	7	Participação de empresas em eventos	Número absoluto	1 Eficácia	2500
Criação e Mobilização de Capacidade de Inovação	8	Taxa de sucesso de projeto	Número absoluto	5 Efetividade	>=3
	9	Taxa de convergência estratégica	Percentual	5 Eficiência/ Efetividade	>70%
	10	Participação financeira das empresas nos projetos contratados	Percentual	5 Eficiência/ Efetividade	>=33%
Criação e Mobilização de Capacidade de Inovação	11	Apoio a projetos na etapa pré-competitiva	Percentual	2 Eficácia	>=99%
	12	Participação de alunos em projetos de PD&I	Número absoluto	2 Eficácia	150
	13	Capacitação dos Polos EMBRAPII-IF	Número absoluto	0 Eficácia	N/A
Planejamento e Gestão	14	Credenciamento das Unidades EMBRAPII	Número absoluto	2 Eficácia	0
	15	Credenciamento dos Polos EMBRAPII-IF	Número absoluto	2 Eficácia	0
Comunicação, Informação e divulgação	16	Acessos ao site da EMBRAPII	Número absoluto	1 Efetividade	45000
	17	Inserções positivas/neutras na mídia	Percentual	2 Efetividade	>=90%

\* AS METAS FORAM ESTIMADAS COM BASE NO TOTAL DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS A SEREM REPASSADOS PELOS TRÊS MINISTÉRIOS CONTRATANTES (MCTIC, MEC E MS), ESTANDO O SEU ATINGIMENTO, PORTANTO, CONDICIONADO À LIBERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA SUA INTEGRIDADE, CONFORME O APROVADO NA LOA DE 2019.

Fonte: Site EMBRAPII

Figura 5 - Anexo II do 13º Aditivo do Contrato de Gestão e Aditivos

**ANEXO II – DO 13º TERMO ADITIVO  
AO CONTRATO DE GESTÃO – MCTIC – EMBRAPII  
INDICADORES DE ECONOMICIDADE**

nº	Indicadores			Metas 2019
	Título	Unidade	Peso Qualificação	
1	Despesas administrativas	Percentual	2 Economicidade	<1%
2	Repasso de recursos	Número absoluto / dias	2 Economicidade	<10

Fonte: Site EMBRAPII

Nas duas matrizes que pactuam as metas a serem alcançadas pela EMBRAPPII, visando corresponder ao aporte financeiro que o órgão supervisor se compromete a fazer, em pouco menos de R\$ 50 milhões, encontramos tanto metas em valores absolutos quanto em valores relativos (percentuais do passado ou de um montante total).

Estas metas serão acompanhadas pela EMBRAPPII e consolidadas em um Relatório de Gestão a ser apresentado, ao final de cada semestre, para a CAA - Comissão de Acompanhamento e Avaliação. Uma vez identificadas possíveis melhorias, a CAA deve indicar alterações que, uma vez acatadas pelo órgão supervisor, poderão ser incluídas em um próximo Termo Aditivo ao Contrato de Gestão.

Destacam-se indicadores que apuram os resultados sociais finalísticos da EMBRAPPII, especialmente os indicadores: 1 – número de propostas técnicas; 2 – taxa de sucesso das propostas técnicas; 3 – pedidos de propriedade intelectual; 4 – contratação de projetos; 5 – contratação de empresas; e 8 – taxa de sucesso de projeto.

Por outro lado, observam-se indicadores que não atendem ao objetivo de mensurar a atividade finalística da EMBRAPPII, especialmente o indicador 16 “acessos ao site”, que coloca como meta 45 mil acessos; o indicador 17 “inserções positivas/neutras na mídia”, que estabelece que 90% das inserções na mídia devem ser neutras ou positivas; e o indicador 2 do anexo II “repasse de recursos”, que apresenta como meta que a liberação de recursos por parte da EMBRAPPII à empresa cujo projeto foi contemplado deve se dar em menos de 10 dias. Estes claramente são objetivos que focam a atividade meio da instituição ou ainda exigem algo que está, em grande medida, fora de sua capacidade de influência e gestão, como o indicador que trata das inserções midiáticas.

Dada a relevância dos indicadores e metas no modelo de gestão através de OS, percebe-se que a EMBRAPPII carece de indicadores que traduzam seu impacto efetivo na Inovação Industrial e na sociedade como um todo.

## 8. CONCLUSÃO

O modelo de gestão por OS foi concebido para, dentre outras áreas de atuação, resolver as urgências administrativas e gerenciais, naturalmente exigidas de instituições que se propõe a atuarem como fomentadoras de Inovação, a partir de pesquisas da academia.

Como viu-se no presente artigo, há relevante bibliografia, tratando da inexorável e necessária articulação entre academia, indústria e governo, buscando êxito em processos de P,D&I. Portanto, resta analisar o modelo de gestão mais adequado e aprimorar os existentes, como é o caso das OS.

No Brasil, ao menos em relação à pequena história do modelo de gestão por OS, observa-se uma série de percalços, avanços e retrocessos porém, mesmo com resistências ideológicas ao modelo, o mesmo atravessou governos dos mais diferentes matizes político-partidárias.

A perenidade das instituições e dos modelos de gestão, em relação às alternâncias governamentais, especialmente nas instituições focadas em políticas de Estado, é louvável e a sociedade civil organizada deve apropriar-se destes mecanismos.

Por outro lado, observar a dependência financeira da EMBRAPPII, quase que exclusiva, do Tesouro Federal, enfraquece a tese de que este modelo está blindado de ingerências políticas, descontinuidades de repasses financeiros ou até mesmo encerramento sumário de suas atividades.

Entretanto, na composição do Conselho de Administração, observa-se que a participação de indicados diretamente pelo Governo Federal são minoria, perfazendo 5 conselheiros, num total de 15 conselheiros onde, teoricamente, o poder decisório fica diluído entre estes e conselheiros indicados pela sociedade civil organizada.

Utópico seria imaginar que existe ou existirá modelo de gestão que dê agilidade administrativa, autonomia fiscal e ainda elimine práticas de improbidade administrativa ou malversação de recursos públicos, porém, analisar os modelos existentes, criticá-los e construir o seu aperfeiçoamento é um exercício necessário para a minimização de mazelas da gestão pública brasileira tais como: descontinuidades institucionais, corrupção, ineficiência, aparelhamentos político-partidários, dentre outros problemas que

promovem elevado custo social.

Neste sentido, o presente artigo conclui que o modelo de OS representa um avanço no arcabouço jurídico-administrativo brasileiro, não obstante demandar ajustes e aperfeiçoamentos, tais como: pulverização de fontes de financiamento e observância, por parte do Poder Público contratante, dos valores e cronogramas pactuados; pactuação de metas no Contrato de Gestão que foquem nas metas finalísticas e que sejam firmadas tempestivamente; composição do Conselho de Administração plural e sempre abrindo espaço para participação social; existência de mandatos para postos-chave como Diretoria Executiva, Titulares do Conselho Fiscal e Auditoria Interna; e consolidação do modelo de governança corporativa com práticas de transparência e impessoalidade.

Agradecimentos

à Prof. Dra. Vivian Mary Barral Dodd Rumjanek, por me fazer vislumbrar novos horizontes; e ao Prof. Dr. Jorge Almeida Guimarães, pelas ricas e frutíferas interações.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, C. The makers. The new industrial revolution. Estados Unidos, 2012.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado/Secretaria da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. 74 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 2). Disponível em [http://www.bresserpereira.org.br/ver\\_file\\_3.asp?id=2790](http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=2790) Consultado em 17 de outubro de 2019.

BRASIL. Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm) Consultado em 17 de outubro de 2019.

BRASIL. Decreto nº 2.442 de 23 de dezembro de 1997. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2442.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2442.htm) Consultado em 17 de outubro de 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.385 de 30 de dezembro de 2014. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8385.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8385.htm) Consultado em 17 de outubro de 2019.

EMBRAPII. Consolidação do Estatuto Social da EMBRAPII. Todos os direitos reservados. Disponível em <https://embrapii.org.br/wp-content/images/2019/10/EMBRAPII-Estatuto-REGISTRADO-EM-CARTORIO.pdf> Consultado em 17 de outubro de 2019.

ETZKOVITZ H. The Triple Helix; University-Industry-Government; Innovation in Action. Nova York, 2008.

GODINHO, M. Inovação em Portugal. Lisboa, 2013.

NAVES R (Coord.). Organizações Sociais – a Construção do Modelo. São Paulo, 2014.

PORTER M. The competitive advantage of nations. Harvard Business Review, Boston, p.73-93, Mar./Apr, 1990.

## Informações complementares:

Este artigo inspira-se em parte da abordagem encontrada na Tese de doutoramento de Caio Leboutte, a ser defendida no primeiro semestre de 2020, no IBqM/UFRJ, com a orientação da Prof. Dra. Vivian Mary Barral Dodd Rumjanek.

Caio Leboutte, Contador da UnB. Doutorando em Educação, Gestão e Difusão de Ciências na UFRJ (atualmente pesquisador convidado no IUL – Instituto Universitário de Lisboa); Mestre em Economia pela UnB; MBA em TV Digital, Radiodifusão e Novas Mídias pela UFF; Especialista em Contabilidade, Auditoria e Finanças Governamentais pela UFRGS; e Graduado em Ciências Contábeis pela UFRGS.

recebido em: 11/2019

aceito em: 01/2020

publicado em: 04/2020