

<i>Referência:</i>  CPA-082-2008	 MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA <b>INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS</b>	
<i>Versão:</i>  1.0	<i>Status:</i>  Ativo	
<i>Data:</i>  Março/2008	<i>Natureza:</i>  Aberto	<i>Número de páginas:</i>  53
<i>Origem:</i>  Humberto Martins	<i>Revisado por:</i>  GCMIG	<i>Aprovado por:</i>  GCMIG

<i>Título</i>  RELATÓRIO FINAL DO TERMO DE REFERÊNCIA PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS SOBRE MODELO JURÍDICO PARA INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE PESQUISA
---

*Lista de Distribuição*

Organização	Para	Cópias
INPE	Unidades da Estrutura Organizacional do INPE (TQ 001)	

## Histórico do Documento

Versão	Alterações
1.0	Versão elaborada pelo consultor Humberto Martins e apresentada ao GCMIG.

## Sumário

1. Apresentação.....	4
2. Delineamento metodológico (Produto 1): caracterização do INPE e seu modelo gerencial ideal .....	5
4. Proposição de modelo jurídico–institucional para o INPE.....	18
4.1. <i>Opção 1: administração direta</i> .....	34
4.2. <i>Opção 2: personalidade jurídica de direito público</i> .....	37
4.3. <i>Opção 3: personalidade jurídica de direito privado (fundação estatal de direito privado ou modelo específico)</i> .....	41
4.4. <i>Opção 4: combinação de modelos em rede</i> .....	46
5. Considerações finais .....	50

## 1. Apresentação

Este documento apresenta os Produtos 1 (Delineamento metodológico – documento descrevendo o trabalho a ser realizado, metodologia e a revisão crítica do material secundário que será entregue ao consultor no ato da contratação) e Produto 2 (Relatório completo preliminar para discussão, com análise das alternativas, conforme objetivos específicos) e Produto 3 (Relatório final contendo a análise das alternativas, a indicação de melhores caminhos para a implementação de cada modelo analisado, bem como os argumentos que podem respaldar uma possível solicitação do INPE de mudança de seu atual modelo institucional) do Termo de Referência para a Contratação de Serviços Técnicos Especializados sobre Modelo Jurídico para Instituições Públicas de Pesquisa.

O Produto 1 (Delineamento metodológico – documento descrevendo o trabalho a ser realizado, metodologia e a revisão crítica do material secundário que será entregue ao consultor no ato da contratação) é apresentado no item 2 e os Produtos 2 (Relatório completo preliminar para discussão, com análise das alternativas, conforme objetivos específicos) e 3 (Relatório final contendo a análise das alternativas, a indicação de melhores caminhos para a implementação de cada modelo analisado, bem como os argumentos que podem respaldar uma possível solicitação do INPE de mudança de seu atual modelo institucional) são apresentados no item 3 (Proposição de modelo jurídico–institucional para o INPE) de forma integrada.

O item 5 elabora algumas considerações finais, com uma análise sucinta das alternativas e a indicação de melhores caminhos.

## 2. Delineamento metodológico (Produto 1): caracterização do INPE e seu modelo gerencial ideal

O INPE é uma unidade de pesquisa integrante da estrutura do Ministério da Ciência e Tecnologia. Como unidade organizacional da administração direta, não possui personalidade jurídica própria, e, portanto, não possui autonomia operacional-meio nem capacidade (também jurídica) para contrair deveres e ser titular de direitos, sujeitando-se ao regime jurídico administrativo imposto aos entes dotados de personalidade jurídica de direito público.

As principais questões de trabalho deste relatório, objeto do termo de referencia específico, são: a) em que extensão esta natureza jurídico-administrativa é problemática para o alcance de sua missão? e b) quais são as alternativas de modelagem institucional que possibilitariam a realização de sua missão de forma mais satisfatória (com menos recursos e maiores e melhores impactos)?

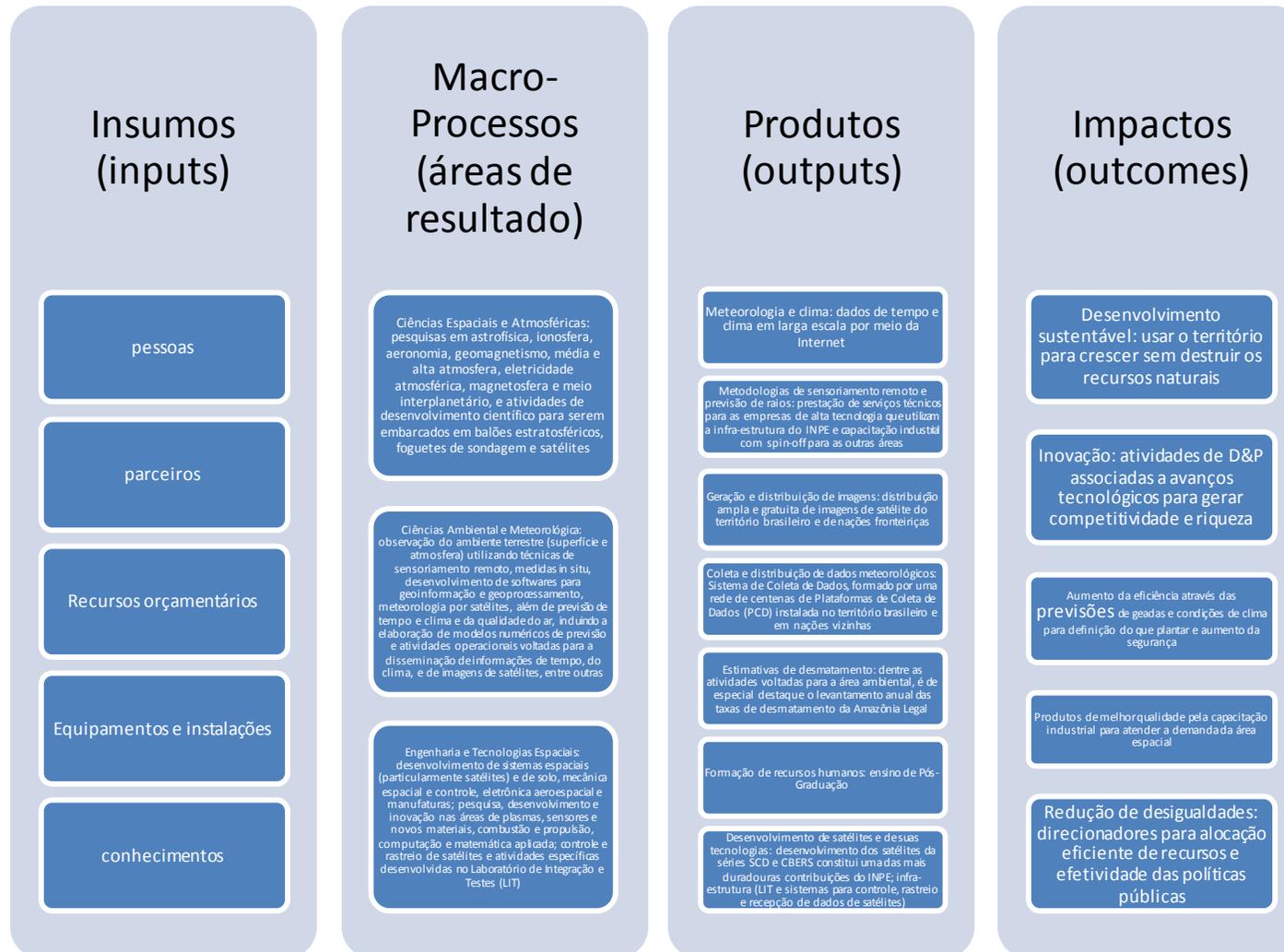
O ponto de partida é a construção de uma compreensão estratégica do INPE, a partir de documentos referenciais<sup>1</sup>, depoimentos e observações. A figura 1 é uma tentativa de definição da cadeia de valor do INPE, buscando revelar o que o INPE é a partir de um enunciado sobre: a) o que ele “entrega” (produtos, sejam bens ou serviços, tangíveis ou não) para que tipo de público

---

<sup>1</sup> Principalmente os seguintes: CPA-059-2006 (Documento 5 – Consolidação e análise dos Grupos Temáticos), CPA-049-2006 (Alternativas Institucionais para o INPE no Contexto do Direito Brasileiro), CPA-040-2006 (Versão Final do Estudo do GT 10 – Alternativas de Modelos Institucionais e Gerenciais), CPA-044-2006 (Identificação e Análise de Alternativas de Modelos Gerenciais para Organizações Públicas de C&T, com Destaque para o caso do INPE), CPA-033-2006 (Versão Final do Estudo do GT 3 – Institucionalidade dos Sistemas Espacial e Meteorológico e sua Adequação às Necessidades do Brasil), CPA-042-2006 (Versão Final do Estudo do GT 6 – Diagnóstico e Mapeamento de Competências), CPA-066-2006 (Plano Diretor 2007-2011), além de vasta consulta ao sítio eletrônico do INPE e de organizações parceiras.

beneficiário; b) que impactos busca causar no ambiente no qual atua (o que busca transformar na realidade); c) quais são os grandes conjuntos de ações necessárias à geração dos produtos identificados; quais são os principais recursos utilizados.

Figura 1. Cadeia de valor do INPE



Segundo esta compreensão, as principais áreas de resultados representam competências essenciais do INPE e compreendem conjuntos de processos de trabalho finalísticos (aqueles que geram “produtos” diretamente aos beneficiários finais ou intermediários):

- Ciências Espaciais e Atmosféricas: pesquisas em astrofísica, ionosfera, aeronomia, geomagnetismo, média e alta atmosfera, eletricidade atmosférica, magnetosfera e meio interplanetário, e atividades de desenvolvimento científico para serem embarcados em balões estratosféricos, foguetes de sondagem e satélites;
- Ciências Ambiental e Meteorológica: observação do ambiente terrestre (superfície e atmosfera) utilizando técnicas de sensoriamento remoto, medidas in situ, desenvolvimento de softwares para geoinformação e geoprocessamento, meteorologia por satélites, além de previsão de tempo e clima e da qualidade do ar, incluindo a elaboração de modelos numéricos de previsão e atividades operacionais voltadas para a disseminação de informações de tempo, do clima, e de imagens de satélites, entre outras;
- Engenharia e Tecnologias Espaciais: desenvolvimento de sistemas espaciais (particularmente satélites) e de solo, mecânica espacial e controle, eletrônica aeroespacial e manufaturas; pesquisa, desenvolvimento e inovação nas áreas de plasmas, sensores e novos materiais, combustão e propulsão, computação e matemática aplicada; controle e rastreamento de satélites e atividades específicas desenvolvidas no Laboratório de Integração e Testes (LIT).

Estas áreas de resultados geram as seguintes linhas de produtos:

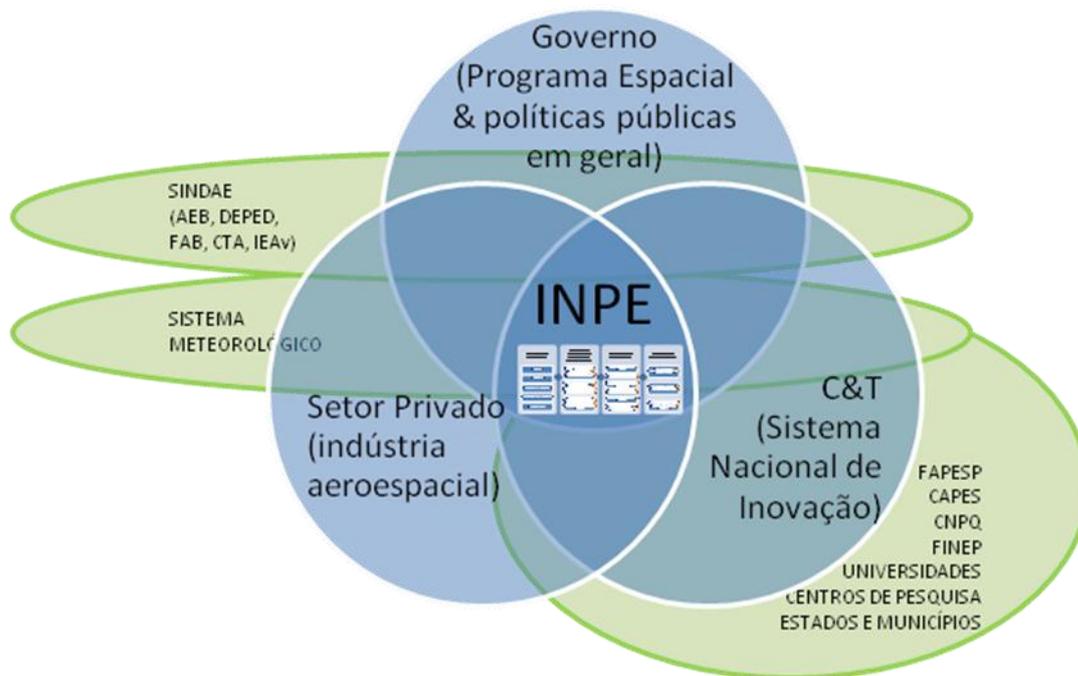
- Meteorologia e clima: dados de tempo e clima em larga escala por meio da Internet;
- Metodologias de sensoriamento remoto e previsão de raios: prestação de serviços técnicos para as empresas de alta tecnologia que utilizam a infra-estrutura do INPE e capacitação industrial com spin-off para as outras áreas;
- Geração e distribuição de imagens: distribuição ampla e gratuita de imagens de satélite do território brasileiro e de nações fronteiriças;
- Coleta e distribuição de dados meteorológicos: Sistema de Coleta de Dados, formado por uma rede de centenas de Plataformas de Coleta de Dados (PCD) instalada no território brasileiro e em nações vizinhas;
- Estimativas de desmatamento: dentre as atividades voltadas para a área ambiental, é de especial destaque o levantamento anual das taxas de desmatamento da Amazônia Legal;
- Desenvolvimento de satélites e de suas tecnologias: desenvolvimento dos satélites da séries SCD e CBERS constitui uma das mais duradouras contribuições do INPE; infra-estrutura (LIT e sistemas para controle, rastreamento e recepção de dados de satélites);
- Formação de recursos humanos: ensino de Pós-Graduação

Que, por sua vez, estão direcionados para causar os seguintes impactos:

- Desenvolvimento sustentável: usar o território para crescer sem destruir os recursos naturais;
- Inovação: atividades de D&P associadas a avanços tecnológicos para gerar competitividade e riqueza;
- Redução de desigualdades: direcionadores para alocação eficiente de recursos e efetividade das políticas públicas;
- Aumento da eficiência através das previsões de geadas e condições de clima para definição do que plantar e aumento da segurança;
- Produtos de melhor qualidade pela capacitação industrial para atender a demanda da área espacial.

Complementarmente, uma visão mais ampliada do seu entorno institucional permite a identificação de três ambiências altamente complementares, conforme ilustradas na figura 2.

Figura 2. Ambiente institucional do Inpe.



Segundo estas interpretações, o INPE figura como uma instituição de alta complexidade: opera processos e gera produtos diversificados em ambientes institucionais diversos (que apresenta pluralidade de demandas, expectativas e interesses legítimos, embora, em vasta extensão, sobrepostas complementares e interdependentes, além de intrincados problemas de convergência e definições de papéis<sup>2</sup>) e dinâmicos (sujeitos a incertezas e ambiguidades). Em suma, o ambiente impõe diversificação e incerteza da tarefa.

Com base no ambiente institucional do INPE destacado na figura 2, o ambiente externo do INPE é complexo devido à necessidade de interagir com diversas entidades e agrupamentos de organizações, cada uma com seus particulares interesses. Sistemas são desenvolvidos com especificações oriundas de uma

entidade, com orçamento da outra, com contratações de empresas principais e sub-contratações de partes pela contratante principal. Opera comprando produtos e serviços complexos (através da legislação oficial) enquanto tem a função de capacitar a indústria preparando-a para explorar tecnologias usando, normalmente, o mesmo mecanismo utilizado para a compra de produtos. Muitas vezes tem a função fomentar a indústria ou as próprias universidades para desenvolver produtos ou processos necessários para a sua atividade. Por outro lado, contratos de alto risco para as empresas precisam ser celebrados uma vez que muitos produtos estão sendo desenvolvidos pela primeira vez e todos os seus requisitos podem não ser atendidos. Por esta razão, é preciso que se tenha uma flexibilidade no processo de contratação quando se desenvolve produtos em processos de capacitação tecnológica/industrial.

Por outro lado, no seu relacionamento interno (entre áreas) ou com parceiros técnicos, se caracteriza pela multidisciplinaridade e a necessidade integração em rede, desenvolvimentos dependentes um do outro (se um componente aumentar o seu peso ele afeta diversos grupos de especialistas). Quanto ao relacionamento entre pares, grupos de competência atendem demandas oriundas de diversos programas caracterizando claramente um ambiente de multitarefa, tendo em alguns casos, programas de cooperação internacional.

Com relação às áreas de pesquisa, pesquisadores se relacionam com organismos de fomento, recebem recursos diretamente para suas contas correntes, caracterizando outro ambiente totalmente diverso.

---

<sup>2</sup> Muito bem apontados e analisados no documento CPA-033-2006.

Tendo em conta esta compreensão (sob o extremo risco de imprecisões, distorções e supersimplificações), ainda como ponto de partida, a seguinte questão se coloca é: em que extensão o atual modelo de gestão<sup>3</sup> do INPE está alinhado com o seu ambiente? Qual é o modelo de gestão ideal? Em seguida: quais são os modelos jurídico-institucionais que melhor permitem o desenvolvimento do modelo de gestão ideal?

O modelo de gestão ideal é o que promove o alinhamento da estrutura com a estratégia, promovendo, por conseguinte um melhor desempenho da organização. Assim, estratégias alinhadas com contextos de baixa

---

<sup>3</sup> O termo está sendo empregado em sentido análogo ao termo “modelo gerencial” utilizado no documento CPA-044-2006, que engloba variáveis de três categorias: negócio, organização e gestão. Trata-se de um conjunto de definições e características relativas à liderança, estratégia, estrutura, processos, pessoas, sistemas informacionais e gestão de recursos (financeiros, equipamentos, instalações etc.). Esta definição é compatível com a definição esposada pelo planejamento estratégico do INPE: “Por modelo gerencial entendem-se todas as formas, métodos, abordagens e práticas de gestão que um Instituto pode realizar dentro de seu modelo institucional. Parte do modelo gerencial define-se pelos limites do modelo institucional, outra parte refere-se às escolhas que a instituição faz e que definem sua trajetória. Assim, o modelo gerencial é dado pelo marco legal e também pelas escolhas estratégicas, táticas e operacionais tomadas dentro dos graus de liberdade que uma instituição tem”. O planejamento estratégico do INPE também adota a seguinte definição para modelo institucional: “conjunto de regras, leis e macro-diretrizes que delimitam o espaço e as direções nas quais uma organização pode mover-se no cumprimento de sua missão. Os estatutos jurídicos relacionados à administração pública são parte central do modelo institucional, bem como os instrumentos de controle e orientação, tais como conselhos e instâncias decisórias”. Em síntese, o ponto a reter é que todas as definições, embora em alguma extensão se sobreponham, permitem a compreensão de que modelos institucionais (seus estatutos legais) limitam de alguma forma (prejudicial ou não ao desempenho) os modelos de gestão ideais, embora muitas limitações do modelo de gestão possam não estar associadas às limitações do modelo institucional. Dessa forma, é plenamente possível que um modelo institucional amplo (estatutos legais permissivos, não restritivos) seja correspondido por um modelo de

complexidade, caracterizados pela previsibilidade e estabilidade de demandas (baixa variabilidade nas necessidades dos beneficiários e, por conseguinte, nos produtos/serviços) e ofertas tecnológicas (baixo grau de inovação do produto e do processo), alinham-se, por sua vez, com arquiteturas mais burocrático-mecanicistas. Há duas variáveis-chave que devem ser consideradas: porte e incerteza da tarefa. Organizações de grande porte estão mais sujeitas à burocratização. Por outro lado, ambientes estáveis proporcionam baixa incerteza da tarefa, que, nesse caso, impõe, em nome da eficiência (a relação ótima entre recursos e produtos), um desenho organizacional mais rígido e programável.

Com efeito, os modelos de gestão mecanicistas possuem as seguintes características:

- a estratégia é mais estável e reativa;
- o conjunto de produtos (bens ou serviços) é mais padronizado, menos ou pouco diferenciado;
- os processos de trabalho são mais rotinizados, programáveis, regulamentados e autônomos (circunscritos dentro da organização);
- as estruturas são mais rígidas, verticalizadas e reproduzem uma “separação entre mãos e cérebros” (uns pensam, outros executam; quem pensa não executa; quem executa, não pensa), demarcando de forma muito contundente instâncias de decisão e planejamento/formulação (uma cúpula pensante) e instâncias de execução (uma base operacional);

---

gestão inadequado. Um modelo institucional adequado é uma condição necessária,

- os quadros funcionais são mais fixos (mais empregados do quadro que colaboradores eventuais), as competências são pré-definíveis e a capacitação é orientada por conhecimentos disponíveis “no mercado”;
  - a cultura organizacional tende a destacar valores tais como disciplina, obediência e impessoalidade;
  - a liderança emana mais da autoridade do cargo formal;
  - a comunicação é mais formal e tende a seguir a hierarquia; e
  - os sistemas de informação são centralizados e herméticos (caixa preta).
- Uma arquitetura com estas características proporciona maior eficiência em ambientes estáveis.

Já estratégias alinhadas com contextos de alta complexidade, caracterizados pela incerteza, ambiguidade, pluralidade e instabilidade das demandas (alta variabilidade nas necessidades dos beneficiários e, por conseguinte, nos produtos/serviços) e ofertas tecnológicas (alta inovação do produto e do processo), alinham-se, por sua vez, com modelos de gestão de feição mais orgânica. Ambientes instáveis ou turbulentos proporcionam alta incerteza da tarefa, que, nesse caso, impõe, em nome da efetividade (o impacto necessário, a partir dos produtos necessários), um desenho organizacional mais flexível e capaz de se reprogramar para atender rapidamente às variações do contexto. Com efeito, os modelos de gestão orgânicos possuem as seguintes características:

---

porém, não suficiente, para o desenvolvimento de um modelo de gestão adequado.

- a estratégia mutante, emergente e proativa, voltada, inclusive, para criação do futuro em bases autopoieticas (na qual a organização pauta-se por um ambiente que reflete mais a própria organização);
- o conjunto de produtos (bens ou serviços) é mais diversificado, mais ou muito diferenciado, podendo, no limite, ser totalmente customizado;
- os processos de trabalho são estruturados, mas menos rotinizados, menos programáveis e menos regulamentados e, sujeitos a constantes inovações e integrações laterais com organizações parceiras;
- as estruturas são mais flexíveis, horizontalizadas (menos níveis hierárquicos e eliminação de “intermediários” na média gerência) e buscam uma integração entre mãos e cérebros (a cúpula predominantemente pensante se envolve em questões operacionais e a base operacional pensa estrategicamente e ganha maior autonomia/empowerment);
- a base dos resultados está calçada em lideranças técnicas que estão focadas com os objetivos institucionais enquanto que as lideranças verticais tem um peso menor, buscando muito mais a capacitação, qualificação e alocação dos recursos humanos;
- os quadros funcionais são mais variáveis (menos empregados do quadro e mais colaboradores eventuais e parceiros), algumas competências são pré-definíveis, mas há competências emergentes e conhecimentos gerados exclusivamente dentro da organização;
- a cultura organizacional tende a destacar valores tais como iniciativa, ousadia e sensibilidade;
- a liderança emana da capacidade de resolver problemas e lidar com pessoas e situações difíceis sob pressão;

- a comunicação é mais informal e multidirecional; e
  - os sistemas informacionais são descentralizados e acessíveis a todos.
- Esta arquitetura proporciona melhor capacidade de resposta em ambientes instáveis.

Modelos mecanicistas ou orgânicos não são bons nem maus a priori, sua adequação é sempre contingente, embora todas as organizações tenham traços de ambos, com elementos da ordem e controle mecanicistas e da aparente anarquia caótica orgânica.

Não há muita dúvida de que o modelo de gestão ideal do INPE tende para o orgânico, ao passo que o modelo de gestão atual pende para o mecanicista, embora apresenta múltiplas características híbridas típicas das instituições de C&T. O ambiente institucional e a natureza das atividades do INPE tendem a impor um modelo de gestão em rede cuja principal característica é o esfacelamento da fronteira organizacional a partir da formação de múltiplos nós nos seus distintos (mas interdependentes) ambientes institucionais (e de forma muito variada, mediante diferentes tipos de alianças, parcerias, associações, cooperações etc. que poderão se basear em contratos, convênios, participações acionárias etc.) em torno de um núcleo (o INPE cabeça de rede) enxuto dotado de alta inteligência estratégica e capacidade relacional. Em suma, o futuro institucional do INPE está muito mais fora do Inpe, mais no Inpe-rede-constelação de nós-parcerias; e menos no Inpe-órgão do MCT.

#### **4. Proposição de modelo jurídico-institucional para o INPE**

Diante das considerações sobre o modelo gerencial do Inpe, as opções jurídico-institucionais publicistas tornam-se pesadamente limitadoras,

demandando opções de modelagem jurídico-institucional alternativas. O modelo gerencial ideal do INPE requer os seguintes atributos:

Autonomia operacional nos processos de execução orçamentária, financeira, contábil, compras, gestão de RH e patrimônio.

Fontes alternativas e flexibilidade para gerenciamento de recursos orçamentários

Capacidade para organização e gestão de redes e programas nacionais e de outras ações típicas de uma organização de abrangência nacional

Flexibilidade para captação, geração e gestão de recursos financeiros obtidos por esforço próprio

Procedimentos de controle e prestação de contas vinculados a desempenho institucional

Flexibilidade para definição de plano de carreira e remuneração

Flexibilidade para contratação de pessoal e outros mecanismos de ampliação do quadro de forma sustentada

Mecanismos de reconhecimento incluindo premiação pecuniária por desempenho

Agilidade para celebração de contratos de compra e venda de bens e serviços

Gestão flexível de patrimônio, com amplas possibilidades de manutenção, alienação e atualização

O quadro 2 apresenta uma comparação destes atributos em diferentes modelos institucionais.

O quadro 2. Atributos gerenciais em diferentes modelos institucionais.

Atributos do Modelo de Gestão	Unidade da Administração Direta Atuais limitações	Autarquia Fundação Pública ou Órgão Autônomo	Fundação Estatal de Direito Privado	Organização Social	Empresa Pública	Sociedade de Economia Mista com participação majoritária do Tesouro	Sociedade de Economia Mista com participação minoritária do Tesouro
Autonomia operacional nos processos de execução orçamentária, financeira, contábil, compras, gestão de RH e patrimônio.	Completa dependência operacional do MCT	Autonomia Operacional Regras e sistemas publicistas (8.666, concursos, SIAFI)	Autonomia Operacional Regras e sistemas publicistas (8.666, concursos, SIAFI)	Autonomia Operacional Regras e sistemas próprios	Autonomia Operacional Regras e sistemas publicistas especiais (8.666, concursos, SIAFI com variações e flexibilidades) se não dependentes do Tesouro (receita	Autonomia Operacional Regras e sistemas publicistas especiais (8.666, concursos, SIAFI com variações e flexibilidades) se não dependentes do Tesouro (receita	Autonomia Operacional Regras e sistemas próprios

					própria)	própria)	
Fonte e flexibilidade para gerenciamento de recursos orçamentários	OGU, rigidez programática	OGU, rigidez programática	OGU, orçamento global	Contrato de gestão, orçamento global	OGU/Estatais flexibilidade programática se não dependente do tesouro	OGU/Estatais flexibilidade programática se não dependente do tesouro	OGU/Estatais flexibilidade programática

Atributos do Modelo de Gestão	Unidade da Administração Direta Atuais limitações	Autarquia Fundação Pública ou Órgão Autônomo	Fundação Estatal de Direito Privado	Organização Social	Empresa Pública	Sociedade de Economia Mista com participação majoritária do Tesouro	Sociedade de Economia Mista com participação minoritária do Tesouro
Capacidade para organização e gestão de redes e programas nacionais e de outras ações típicas de uma organização de abrangência nacional	Dependente do MCT	Ampla autonomia jurídica e operacional, mas convênios e congêneres sujeita às IN do tesouro	Ampla autonomia jurídica e operacional, livre para parcerizar sob qualquer modalidade	Ampla autonomia jurídica e operacional, livre para parcerizar sob qualquer modalidade	Ampla autonomia jurídica e operacional, mas convênios e congêneres sujeita às IN do tesouro	Ampla autonomia jurídica e operacional, mas convênios e congêneres sujeita às IN do tesouro	Ampla autonomia jurídica e operacional, livre para parcerizar sob qualquer modalidade
Flexibilidade para captação, geração e gestão de recursos financeiros	Dependente do MCT	Sujeito à inclusão no OGU (limites e contingenciamentos)	Sujeito à inclusão no OGU (limites e contingencia-	Flexibilidade total.	Flexibilidade total se não dependente do Tesouro	Flexibilidade total se não dependente do Tesouro	Flexibilidade total.

obtidos por esforço próprio			mentos)				
--------------------------------	--	--	---------	--	--	--	--

Atributos do Modelo de Gestão	Unidade da Administração Direta Atuais limitações	Autarquia Fundação Pública ou Órgão Autônomo	Fundação Estatal de Direito Privado	Organização Social	Empresa Pública	Sociedade de Economia Mista com participação majoritária do Tesouro	Sociedade de Economia Mista com participação minoritária do Tesouro
Procedimentos de controle e prestação de contas vinculados a desempenho institucional	Auditorias de desempenho e de conformidade da CGU e TCU	Auditorias de desempenho e de conformidade da CGU e TCU	Auditorias de desempenho e de conformidade da CGU e TCU	Auditorias de desempenho (contrato de gestão) e de conformidade (regras próprias) da CGU, TCU e Conselho	Auditorias de desempenho e de conformidade da CGU, TCU e Conselho Fiscal e/ou de Administração	Auditorias de desempenho e de conformidade da CGU, TCU e Conselho Fiscal e/ou de Administração	Auditorias de desempenho e de conformidade do Conselho Fiscal e/ou de Administração

				Fiscal e/ou de Administração			
Flexibilidade para definição de plano de carreira e remuneração	Dependente de Lei específica	Possibilidade de gerir carreiras estabelecidas em Lei específica segundo parâmetros definidos pelo Ministério do Planejamento	Possibilidade de gerir carreiras celetistas próprias, inclusive em relação à remuneração segundo parâmetros definidos pelo Conselho Curador	Possibilidade de gerir carreiras celetistas próprias, inclusive em relação à remuneração segundo parâmetros definidos pelo Conselho de Administração	Possibilidade de gerir carreiras celetistas próprias, inclusive em relação à remuneração segundo 2º parâmetros definidos pelo Conselho de Administração e pelo MP	Possibilidade de gerir carreiras celetistas próprias, inclusive em relação à remuneração segundo parâmetros definidos pelo Conselho de Administração e pelo MP	Possibilidade de gerir carreiras celetistas próprias, inclusive em relação à remuneração segundo parâmetros definidos pelo Conselho de Administração

Atributos do Modelo de Gestão	Unidade da Administração Direta Atuais limitações	Autarquia Fundação Pública ou Órgão Autônomo	Fundação Estatal de Direito Privado	Organização Social	Empresa Pública	Sociedade de Economia Mista com participação majoritária do	Sociedade de Economia Mista com participação minoritária do
-------------------------------------	---	--	--	-----------------------	--------------------	---	---

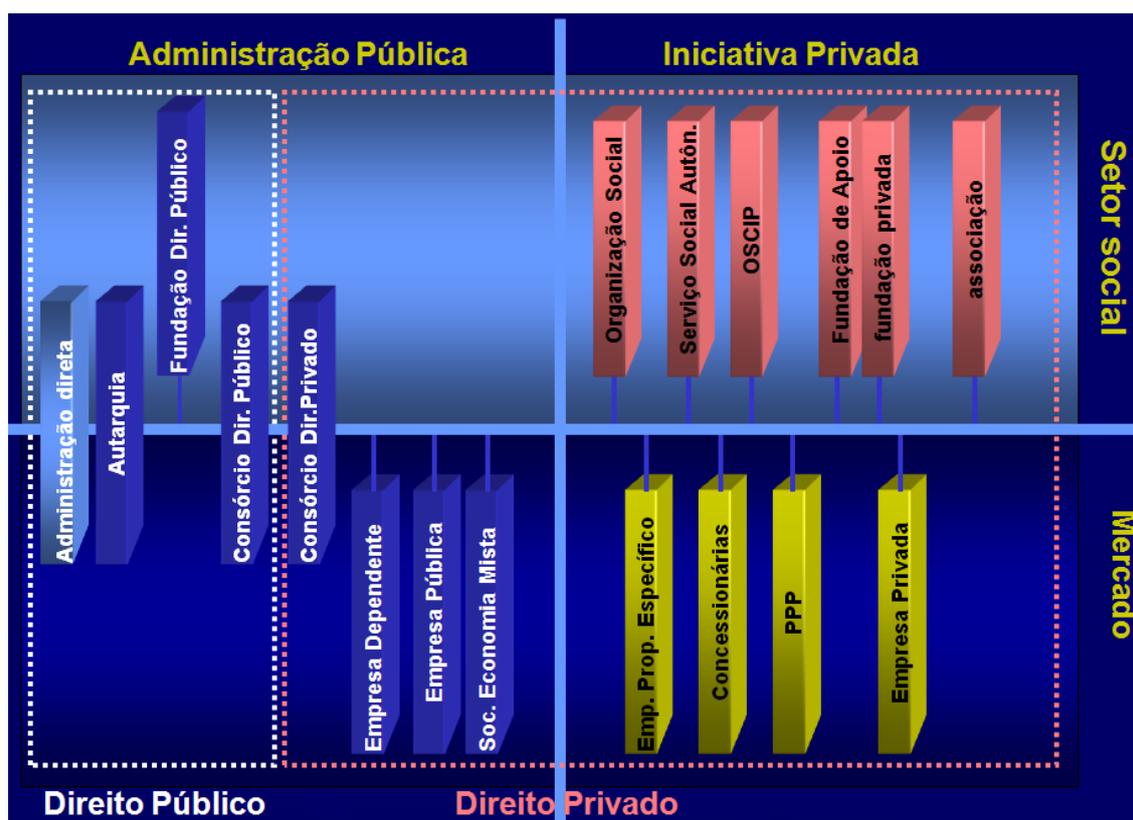
						Tesouro	Tesouro
Flexibilidade para contratação de pessoal e outros mecanismos de ampliação do quadro de forma sustentada	Dependente do MCT e do Ministério do Planejamento	Dependente do Ministério do Planejamento	Dependente do Conselho Curador	Dependente do Conselho de Administração	Dependente do Conselho de Administração e do Ministério do Planejamento	Dependente do Conselho de Administração e do Ministério do Planejamento	Dependente do Conselho de Administração
Mecanismos de reconhecimento incluindo premiação pecuniária por desempenho	Inexistente, dependente de Lei específica para estabelecimento	Inexistente, dependente de Lei específica para estabelecimento	Dependente do Conselho Curador	Dependente do Conselho de Administração	Dependente do Conselho de Administração e do Ministério do Planejamento	Dependente do Conselho de Administração e do Ministério do Planejamento	Dependente do Conselho de Administração



	alienações sujeitas à 8.666	operacional e alienações sujeitas a 8.666	operacional e alienação de patrimônio próprio sujeito ao Conselho Curador	operacional e alienações sujeitas a autorização do Conselho de Administração	operacional e alienações sujeitas a 8.666	operacional e alienações sujeitas a 8.666	operacional e alienações sujeitas a autorização do Conselho de Administração
--	-----------------------------------	--	--	--	--	--	--

A Figura 3 ilustra a pluralidade de modelos institucionais de direito público e privado e permite que se visualize a orientação (para o mercado ou setor social) de cada um.

Figura 3. Pluralidade de modelos institucionais de direito público e privado<sup>4</sup>.



Ao se incluir os modelos de autarquia, fundação pública, órgão autônomo, fundação estatal de direito privado, organização social, empresa pública, sociedade de economia mista com participação majoritária do Tesouro (dependente ou não) e sociedade de economia mista com participação

<sup>4</sup> Fonte: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

minoritária do Tesouro nas comparações com a atual situação de unidade da administração direta, está se descartando outros modelos, tais como:

- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, associação cujo escopo de atividades não contempla adequadamente aquelas desenvolvidas pelo Inpe, além do formato jurídico não contemplar bem as interseções com o mercado;
- Serviço Social Autônomo, tendo em conta sua natureza de bem público “de clube”, que desempenha funções arrecadatórias e de prestação de serviços circunscritos a um objeto e a um grupo limitado de beneficiários (a exemplo do sistema “S”);
- Organização Militar Prestadora de Serviços – OMP, tendo em conta sua aplicação restrita ao contexto militar;
- Consórcio, tendo em vista a natureza transitória da instalação de um empreendimento, sua operação ou a cooperação intergovernamental, hipóteses que não se aplicam;
- Fundação de apoio, tendo em conta a potencial alta incidência de problemas de agência e custos de transação (o que tem motivado, inclusive, um tratamento restritivo por parte dos órgãos de controle interno).

Em relação aos modelos institucionais objeto de comparação no Quadro 1, cabem as seguintes observações:

- Unidade da Administração Direta: independentemente de qualquer reflexão sobre o alinhamento entre o modelo de gestão e o modelo institucional, as atuais limitações do INPE decorrentes

de sua natureza de unidade da administração direta limitam sobremaneira seu desempenho.

- Autarquia, Fundação e órgão autônomo: possuem atributos praticamente idênticos; apesar de totalmente publicistas, ao menos equacionam a questão da autonomia operacional.
- Fundação Estatal de Direito Privado: trata-se, de fato, de uma intenção. Ainda não se sabe como funcionará. O projeto de Lei Complementar é vago o bastante para permitir múltiplas aplicações por meio de leis específicas. Mas há fortes indicações de que haverá ampla aplicação das regras publicistas. Nesse caso, a maior vantagem em relação aos modelos de direito público seria a possibilidade de quadros celetistas – questão esta em discussão, tendo em conta o restabelecimento do RJU pelo STF.
- Organização Social: do ponto de vista dos atributos gerenciais, seria uma excelente alternativa, mas há uma grande rejeição governamental (e também de quadros funcionais da área de C&T, apesar de nesta se encontrarem as melhores aplicações do modelo) para sua implementação.
- Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista com participação majoritária do Tesouro: apresentam vantagens estruturais tão atraentes quanto as OS, mas sua funcionalidade está visceralmente relacionada à independência financeira do Tesouro, ou seja, à possibilidade de se configurar, nas atuais atividades do Inpe, um modelo de negócio viável e sustentável do ponto de vista mercadológico.

- Sociedade de Economia Mista com participação minoritária do Tesouro: aplicam-se as mesmas considerações da opção anterior, acrescentando-se a questão da governança corporativa, uma vez que a União, na condição de acionista minoritária, teria de se assegurar de garantias e prerrogativas especiais no processo decisório e de controle da instituição (algo análogo a uma *golden share*). É importante observar que esta alternativa não se aplicaria a todas as atividades do INPE, que são altamente diversificadas, sendo algumas com caráter econômico e outras sem nenhuma possibilidade de ser absorvida por este tipo de organização.

Uma consideração adicional diz respeito à necessidade de adoção de modelos públicos ou a possibilidade de utilização de modelos privados. Trata-se de buscar elementos que permitam concluir se as atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico nas áreas de espacial, atmosférica, ambiental e meteorológica e de engenharia e tecnologias espaciais, tendo em vista o escopo da arquitetura institucional delineada, se enquadram na categoria de serviço público, demandando, por conseguinte, um modelo jurídico-institucional de direito público.

Não há uniformidade sobre o conceito de serviço público no direito positivo ou na doutrina brasileira. Na Constituição Federal, dois conceitos de serviço público são freqüentemente utilizados: o conceito orgânico, com significado de aparato administrativo do Estado (v.g., art. 37, XIII; 39, §7º; 40, III; 40, §16º; 136, §1º, II; 198; ADCT, art. 11, 19 e 53) e o conceito objetivo, significando uma modalidade de atividade técnica de natureza pública (art. 21,

XIV; 30, V; 37, §6º; 54, I, a; 61, §1º, II, b; 139, VI; 145, II; 175; 202, §5º; 241; ADCT, art. 66).

Na doutrina, o conceito de serviço público é apresentado segundo diferentes critérios: serviço público em sentido amplo, restrito, objetivo, subjetivo, formal, próprio, impróprio, geral, específico, originário ou congênito e derivado ou adquirido etc. No entanto, pode-se perceber que o conceito amplo de serviço público, que reunia em si toda a atividade administrativa pública, entrou em decadência.

Em geral, os autores mais modernos não tratam da matéria em sentido amplo nem em sentido orgânico, mas em sentido restrito e objetivo, procurando especificar os traços diferenciais da atividade de serviço público e isolá-la no interior da atividade administrativa do Estado. Seguindo-se esta trilha, busca-se uma categorização estritamente objetiva do conceito de serviço público, independente das formas de organização adotadas pelo Estado ou por seus delegados. Essa diretriz conceitual não impede que se estenda o regime do serviço público para atividades não privativas ou reservadas desempenhadas pelo aparato administrativo público, quando o sistema legal assim o estabeleça por razões de conveniência ou para ampliação das garantias dos administrados.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Veja-se, sobre o tema do serviço público, cf, entre outros, no direito brasileiro, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1968, pp.130-176; CAIO TÁCITO, "Conceito de serviço público", In: *Temas de Direito Público (estudos e pareceres)*, 1º vol., Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1997, pp. 637-642; , ADÍLSON ABREU DALLARI, "Conceito de Serviço Público", *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo. n. 15, p. 112-117, 1996; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas*, 2ª ed. São Paulo, Ed.

O conceito objetivo e restrito de serviço público pressupõe a conjugação dos quatro elementos de caracterização:

- o desempenho de uma "prestação administrativa", vale dizer, o oferecimento de uma utilidade concreta fruível pelo administrado diretamente a cargo do Estado ou de seus delegados, realizada no exercício da função administrativa;
- a assunção pelo Estado da titularidade exclusiva dessa atividade (*publicatio*), mediante prescrição legal ou constitucional;
- a submissão total ou parcial dessa atividade ao regime jurídico de direito público e a princípios específicos (continuidade, mutabilidade, igualdade, obrigatoriedade etc.);
- a exclusão da livre ação das pessoas privadas no âmbito dessa atividade, ressalvada a possibilidade de atuarem como delegados do Poder Público.

Atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico nas áreas de espacial, atmosférica, ambiental e meteorológica e de engenharia e tecnologias espaciais carecem destes quatro elementos: não implicam em prestação administrativa, não é titularidade estatal definida em lei, não se submete ao

---

Atlas, 1997; ODETE MEDAUAR, "Serviço Público", Revista de Direito Administrativo, n. 189, 1992; CARLOS ROBERTO MARTINS RODRIGUES, "A Crise e a evolução do conceito de serviço público", Revista de Direito Público, São Paulo. v. 14, n. 57/58, p. 130-146, jan/jun. , 1981; SERGIO DE ANDRÉA FERREIRA, Direito Administrativo Didático, 3º ed., Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1985, pp. ; DIOGO FIGUEIREDO MOREIRA NETO, Curso de Direito Administrativo, 10ª ed., Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1994, pp. 317-333; DIOGENES GASPARINI, Direito Administrativo, 4ª ed., São Paulo, Ed. Saraiva, 1995, pp. 208-220; HELY LOPES MEIRELLES, Direito Administrativo Brasileiro, 20ª ed. Atual. Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo, Ed. Malheiros, 1995.

regime de direito público e não é vedado ao exercício privado de terceiros interessados.

Pesquisa e desenvolvimento tecnológico nas áreas de espacial, atmosférica, ambiental e meteorológica e de engenharia e tecnologias espaciais não constituem, portanto, uma função pública, não implicam no exercício de atividades que demandam o poder do Estado embora possam estar direcionadas ao interesse público tendo como referência as políticas públicas e embora possam ser desempenhadas por instâncias estatais.

Diante destas considerações, a escolha de um único modelo ideal dentre os analisados parece configurar improvável opção. Complementarmente, tendo em conta a natureza de rede do seu modelo gerencial ideal, assume-se que o INPE poderia constituir um conjunto de distintos modelos institucionais. Dessa forma, apresentam-se as seguintes alternativas de modelagem institucional, segundo diferentes níveis de viabilidade política e possibilidades de mudança organizacional, que serão detalhadas a seguir: a) administração direta; b) personalidade jurídica de direito público (autarquia, fundação ou órgão autônomo); c) personalidade jurídica de direito privado (fundação estatal de direito privado ou modelo específico); d) combinação de modelos distintos (personalidade jurídica própria de direito público, sociedade de economia mista com participação minoritária da União e fundações estatais de direito privado).

#### **4.1. Opção 1: administração direta**

A opção de manutenção do atual status de Instituto, como unidade integrante da estrutura do MCT, é certamente a mais limitadora, embora possa gerar

alguns ganhos de autonomia operacional mesmo que de forma tutelada pelo MCT. Trata-se, mais propriamente, de integração que autonomia operacional: consiste na (re)definição de processos de trabalho, principalmente relacionados à gestão do relacionamento (convênios, acordos etc.), orçamento, planejamento, orçamento, finanças, recursos humanos, compras e patrimônio dentro do MCT de modo que o atual arranjo centralizado por função (cada uma das áreas funcionais do MCT opera processos de todas as unidades) possa receber um tratamento descentralizado por “cliente”, como se houvesse ou uma área meio do INPE dentro do MCT ou uma área meio do MCT dentro do INPE – operando de forma descentralizada com base em delegações de atos de gestão. Uma área meio do INPE dentro do MCT seria uma espécie de núcleo avançado do INPE, sob sua supervisão, atuando junto aos processos de suporte (orçamento, finanças, contabilidade e controle, suprimentos, pessoal etc.) de seu interesse nas diversas áreas operacionais do MCT. Seria uma espécie de integrador operacional (uma espécie de “despachante”) do INPE atuando dentro do MCT para facilitar as tramitações, ganhar agilidade e qualidade dos processos de suporte. Já uma área meio do MCT dentro do INPE seria o contrário, um núcleo avançado do MCT dentro do INPE a partir do qual se replicariam os processos meio do MCT apenas para o INPE, numa escala menor, mas de forma mais integrada, dentro do INPE, e mais focada nas suas necessidade e peculiaridades, buscando-se igualmente facilitar as tramitações, ganhar agilidade e qualidade dos processos de suporte.

Tal alternativa poderia proporcionar melhor integração de processos e atendimento às demandas das áreas fim do Inpe, sem prejuízo da aplicação de outras medidas de descentralização, tais como a constituição de unidades de

gestão no âmbito dos sistemas de gestão orçamentária, financeira, de pessoal e de compras da Administração Federal.

A regulamentação desta opção se dá integralmente intra-MCT, a partir de portarias ministeriais de delegação e redefinição de atribuições, bem assim a partir de injunções junto aos sistemas estruturantes da Administração Federal no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Fazenda. Como se pode observar no quadro 2, esta alternativa, mesmo com as melhorias propostas, não consegue atender os principais objetivos caracterizados como Atributos de Gestão requeridos. No que se refere às funções de estado relacionadas à política espacial, esta alternativa seria suficiente, uma vez que a maior parte das atividades dinâmicas não estão vinculadas a esta função.

Uma maior delegação e o estabelecimento de processos de trabalho exclusivos do INPE no MCT poderiam agilizar a gestão orçamentária e financeira (programar, empenhar, pagar, liquidar, principalmente se o INPE se tornar unidade orçamentária), a gestão de suprimentos (comprar, firmar contratos, acordos e instrumentos congêneres, apesar de, em relação a estes últimos, os atuais níveis de delegação serem considerados satisfatórios) e a gestão de recursos humanos (processos de admissão e gestão de direitos funcionais). Entretanto, tais ganhos de autonomia operacional não proporcionariam uma plena autonomia operacional nem tampouco o grau de flexibilidade necessário à implementação de um modelo de gestão mais dinâmico. Trata-se, portanto, de uma alternativa muito limitada (embora possa proporcionar uma ligeira melhora na eficiência operacional interna e externa) e de efeitos paliativos.

#### 4.2. Opção 2: personalidade jurídica de direito público

As opções de personalidade jurídica de direito público são três: autarquia, fundação e órgão autônomo. As três se equiparam em termos de atributos de flexibilidade (pouco flexíveis), mas proporcionam autonomia operacional em igual grau. Abstraindo-se o fato de que as autarquias são destinadas à execução de funções públicas (arrecadação, concessão de benefícios etc.), que não é o caso do Inpe, a diferença entre as três opções é que as duas primeiras (autarquia e fundação) devem ser criadas por Lei, permitindo, portanto, eventuais expansões de competências, quadros (desde carreiras específicas até cargos comissionados) e recursos; ao passo que a instituição de órgão autônomo a partir de uma unidade já existente pode ser feita por Decreto.

Órgão autônomo é uma figura jurídica criada pelo Decreto Lei 200/67, alterada pelo Decreto Lei 900/69, que ainda vige da seguinte forma:

“Art. 172. O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial.

§ 1º Os órgãos a que se refere este artigo terão a denominação genérica de Órgãos Autônomos.

§ 2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a

cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria.”

A opção de transformação do INPE em Órgão Autônomo poderá ser feita por Decreto Autônomo<sup>6</sup>, uma vez que não implica na criação ou extinção do Inpe, mas em sua transformação, desde que não implique no aumento de despesa por meio da criação de cargos – em última análise desde que não se aumente

---

<sup>6</sup> Nas palavras de José Levi Mello do Amaral Júnior (Decreto autônomo – Inovação da Emenda Constitucional 32, de 2001, Casa Civil da Presidência da República) “com o advento da Emenda Constitucional 32, de 2001, a ordem jurídica brasileira indubitavelmente ganhou uma oitava espécie normativa primária, a saber, o decreto quando relativo a determinadas matérias que, a teor da Emenda Constitucional no 32, de 2001, dele passaram a ser privativas, sem intermediação da lei. Daí serem ditos decretos "autônomos" [...] O art. 48, XI, da Constituição de 1988 (competências legislativas do Congresso Nacional com o concurso do Presidente da República pela sanção ou veto), que, no texto constitucional originário, referia-se à "criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública", passou a se referir, a partir da Emenda Constitucional no 32, de 2001, tão-só, à "criação e extinção dos Ministérios e órgãos da administração pública". Portanto, não mais há referência à estruturação e atribuições de Ministérios e órgãos da administração pública como matéria de lei. O art. 61, § 1º, II, e, da Constituição de 1988 (reserva de iniciativa do Presidente da República), que, até então, referia-se à "criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública", passou a se referir, tão-só, à "criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública...", acrescentando, ainda, "...observado o art. 84, VI". Uma vez mais, registre-se, houve supressão da referência a estruturação e atribuições. O art. 84, VI, da Constituição de 1988 (competência do Presidente da República para expedir decretos), que, até então, referia-se à "organização e funcionamento da administração federal, na forma da lei", passou a se referir à "organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos". Suprimiu-se, in casu, a expressão "na forma da lei". Enfim, o art. 88, que até então confiava à lei a criação, a estruturação e as atribuições dos Ministérios, cingiu a reserva legal somente à criação e à extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. Em suma, o decreto passou a ser, a partir da Emenda Constitucional 32, de 2001, o único instrumento normativo apto a versar sobre atribuições e estruturação intestinas dos Ministérios e órgãos da Administração. As atribuições e a estruturação dos Ministérios e órgãos da administração pública não mais tocam à lei, devendo ser veiculadas em decreto autônomo – vale repetir, espécie normativa primária – desde que não implique aumento de despesa ou criação ou extinção de órgãos públicos (cf. art. 84, VI, a, da Constituição de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional no 32, de 2001).

sua estrutura, salvo pela transferência de cargos e funções comissionadas já criadas no âmbito da Administração Federal.

A opção de transformação em Órgão Autônomo representa, na prática, a autarquização do Inpe e permite plena autonomia operacional, ou seja, o INPE estaria plenamente habilitado a operar seus processos de suporte de gestão orçamentária e financeira (programar, empenhar, pagar, liquidar, prestar contas), a gestão de suprimentos (comprar, firmar contratos, acordos e instrumentos congêneres) e a gestão de recursos humanos (processos de admissão e gestão de direitos funcionais). Entretanto, esta autonomia operacional plena também não possui o grau de flexibilidade necessário à implementação de um modelo de gestão mais dinâmico. Trata-se, portanto, de uma alternativa limitada (embora possa proporcionar uma melhor eficiência operacional interna e externa) e, em termos das perspectivas de desenvolvimento institucional do INPE, provisória.

Dentre os fatores críticos de risco que deveriam ser considerados caso se opte por esta alternativa, os principais são: a) convencimento e determinação do MCT em endossar tal “autonomização” operacional do INPE isoladamente, fora de uma discussão que busque o repensar do modelo de todos os seus institutos; b) convencimento da área de modernização do Governo Federal (Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) no sentido de se ensaiar uma experiência piloto e não se adotar uma solução geral (do tipo “*one size fits all*”) para todos os institutos simultaneamente; c) convencimento da Casa Civil da Presidência da República em relação ao mérito (as posições do MCT e MP serão vitais para convencer a Casa Civil) e à forma (a qualidade jurídica da solução: órgão e decreto autônomos).

Ademais, é necessário ter em conta que a autonomização operacional pressupõe a disponibilidade de recursos humanos e conhecimentos para operar os processos de suporte; sem a qual a fase de transição rumo a autonomização poderá gerar grandes riscos de descontinuidade e conformidade.

#### **4.3. Opção 3: personalidade jurídica de direito privado (fundação estatal de direito privado ou modelo específico)**

As opções para obtenção de personalidade jurídica de direito privado consistem na adoção do modelo de fundação estatal de direito privado ou na concepção de modelo específico, a exemplo da iniciativa de criação da figura jurídica do instituto de pesquisa, capitaneada pela Embrapa em 1997 e que ainda tramita no Congresso Nacional.

Conforme observou-se preliminarmente, a fundação estatal de direito privado ainda não existe; o texto do projeto de Lei Complementar (PLP 92/2007) é muito enxuto e apenas define que “Poderá, mediante lei específica, ser instituída ou autorizada a instituição de fundação sem fins lucrativos, integrante da administração pública indireta, com personalidade jurídica de direito público ou privado, nesse último caso, para o desempenho de atividade estatal que não seja exclusiva de Estado, nas seguintes áreas: saúde; assistência social; cultura; desporto; ciência e tecnologia; meio ambiente; previdência complementar do servidor público, de que trata o art. 40, §§ 14 e 15, da Constituição; comunicação social; e promoção do turismo nacional.”

O Poder Público, autor da proposta, pretende que as fundações estatais de direito público operem consoante as seguintes características:

- personalidade jurídica com o registro de seus atos constitutivos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, regendo-se, no que couber, pelas disposições do Código Civil, embora integre a administração pública indireta, vinculando-se ao órgão ou entidade em cuja área de competência estiver inserida a sua atividade e, portanto, sujeita à fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo (incluído o conceito de subsidiária) e observando as disposições do art. 37 da Constituição Federal na mesma condição das sociedades de economia mista e empresas públicas;
- patrimônio próprio constituído pelos bens móveis e imóveis, valores, direitos e outros bens que lhe forem destinados ou que vier a adquirir;
- receitas constituídas pelas rendas da prestação de serviços ao Poder Público, do desenvolvimento de suas atividades e de doações;
- não integra o Orçamento Geral da União nem para manutenção de sua folha de pagamentos, o relacionamento entre a fundação estatal e o Poder Público se dá sob a forma de prestação de serviços, com base em contratos, inclusive o contrato de gestão;
- observa sistema de contabilidade privado;
- rege-se pelas disposições do art. 678 do Código de Processo Civil, no que se refere a penhora de seus bens e rendas;
- firma contrato de gestão com o Poder Público (órgão supervisor), com interveniência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

- imunidade tributária nas áreas de assistência e educação;
- dotada de sistema de governança colegiada com representação majoritária do Governo, representantes da sociedade civil, dos empregados e dos beneficiários/usuários;
- regime de pessoal celetista com admissão por concurso e demissão por processo (como regra de transição, servidores do Quadro de Pessoal do órgão Supervisor poderão ser cedidos);
- submissão às disposições constitucionais sobre licitações e contratos (art. 37).

Lenir Santos assim se manifesta a respeito:

“Esta nova fundação é equiparada ao formato das empresas estatais no tocante à flexibilidade de gestão. Como atuará em áreas sociais, de acesso universal e muitas vezes gratuito, como é o caso da saúde e da educação, será tratada como uma prestadora de serviços do ente supervisor, acordando-se metas, numa verdadeira relação de compromissos mútuos acompanhados permanentemente. A profissionalização, competência e compromissos dos seus dirigentes são claras exigências, estando a manutenção de seus cargos condicionados ao cumprimento das metas acordadas nos respectivos contratos de gestão. Suas receitas deverão advir do contrato que firmar com o Poder Público. É imperioso, portanto, que a fundação estatal tenha planejamento, assim como o ente que a contrata defina, igualmente, quais são as necessidades de serviços, o volume e a qualidade pretendidos. Seus empregados serão públicos, mas contratados sob o regime da CLT, mediante concurso público. Na

realidade, o regime jurídico único nacional é o da CLT, aquele que afeta a todos os trabalhadores brasileiros. Por outro lado, por se pautar a fundação estatal por regras de direito privado e não mantendo dependência econômica, uma vez que sua relação é de prestação de serviços negociados previamente, não se sujeita aos limites de gasto com pessoal, impostos pela lei de responsabilidade fiscal, incompatível, na maioria das vezes, com entidades que prestam serviços sociais, as quais tem, em geral, até 70% de suas receitas, oneradas com a força de trabalho. Também elimina o problema do teto remuneratório -- dor de cabeça de muitos municípios -- principalmente os de difícil acesso, que nem sempre conseguem atrair profissionais especializados e competentes, como médicos, em razão dos salários dos prefeitos serem incompatíveis com os de mercado. O regime da CLT para os empregados da fundação é atrativo porque garante ao trabalhador, FGTS, dissídio coletivo anual, com reajustes negociados entre empregador e empregado, benefícios e plano de carreira e salários compatíveis com os do mercado, garantindo-se, ainda que de maneira simplificada, que a demissão seja motivada, uma vez que no serviço público deve imperar a regra de que quem tem motivação para contratar deve ter para demitir. Finalmente, o modelo garante controle interno e externo, incluindo sistema de governança que assegure aos cidadãos e à sociedade transparência na gestão e responsabilidade pelos resultados. Com as fundações estatais estão abertas novas perspectivas para o fortalecimento da administração pública na área social.”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> [www.fundacaoestatal.com.br/020.pdf](http://www.fundacaoestatal.com.br/020.pdf).

Já a proposição de modelo específico poderá seguir a trilha do Projeto de Lei Nº 2.950-A, de 1997, de autoria do Deputado Abelardo Lupion, para instituir a figura jurídica do Instituto de Pesquisa de forma mais ampla, aplicando-a aos institutos do MCT em geral e ou ao INPE em particular. Originalmente, o PL propôs a alteração do art. 16 da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, antigo Código Civil, para incluir os institutos de pesquisa dentre as pessoas jurídicas de direito privado, regular a sua constituição pela União com a finalidade de promover a pesquisa científica, e autorizar o Poder Executivo a transformar a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA em Instituto de Pesquisa. A criação dessa entidade, no âmbito da União, dependeria de lei autorizativa específica, na qual poderia ser prevista a participação de outras pessoas jurídicas ou naturais na sua constituição. O projeto estabelecia que o patrimônio do instituto seria desvinculado da União e que a constituição do patrimônio inicial do instituto de pesquisa, ou sua elevação, poderia ser feita pelos participantes, mediante transferência de recursos financeiros, bens patrimoniais ou direitos de qualquer espécie. Dentre as fontes de recursos do instituto de pesquisa, destacavam-se: as transferências orçamentárias constantes do Orçamento Geral da União; as transferências de recursos efetuadas pelos demais participantes; e as subvenções, doações e legados.

Além dos riscos apontados em relação à alternativa anterior, ambas alternativas da opção 3, fundação estatal e modelo específico, implicam em autorizações legislativas (no caso da fundação estatal, há que se esperar a aprovação da Lei Complementar para se propor lei ordinária específica propondo a criação de casos particulares). Cabe também acrescentar que uma transição do regime de direito público (seja unidade da administração direta ou órgão autônomo) para o regime de direito privado é muito mais complexa

que uma transição de diferentes regimes de direito público (unidade da administração direta para órgão autônomo), porque aquela envolverá não apenas uma estruturação de processos de suporte, mas sua revisão consoante as regras do modelo privado, minimamente com possível migração de quadros (mediante cessão e gestão de distintos quadros funcionais) e modelos inovadores de gestão de recursos (subvenções e receitas próprias).

A grande diferença desta opção (modelo institucional de direito privado) em relação à anterior (autonomização operacional plena em modelo de direito público) é a possibilidade de delineamento de um modelo de gestão mais flexível, em linha com a natureza mais orgânica e em rede da organização INPE, de uma forma que os modelos de direito público não permitem. Trata-se, assim, de uma alternativa de elevado risco e custo de transição, mas de alto potencial benefício.

#### **4.4. Opção 4: combinação de modelos em rede**

A opção 4 compreende a combinação de diferentes modelos: um modelo de direito público para abrigar um INPE cabeça de rede, com uma configuração mínima, basicamente uma estrutura de governança (supervisão, planejamento, controle, gestão de relacionamentos com as demais partes), seja autarquia, fundação ou órgão autônomo; e diferentes modelos de direito privado para atuar em segmentos específicos, tais como, por exemplo sociedade de economia mista com participação minoritária da União na área de engenharia espacial, fundações estatais de direito privado para os laboratórios ou para as áreas de ciências espaciais e atmosféricas e ciências ambiental e meteorológica.

Fundamentalmente, a opção 4 é a que mais se alinha com a natureza mais orgânica do INPE na medida em que permite seu crescimento em diferentes direções de seus sobrepostos ambientes de atuação (Governo, C&T e setor privado), num movimento centrípeto de *spin offs* a partir de um núcleo original para fora de uma fronteira organizacional rígida (em boa parte imposta pelos modelos publicistas, na qual ou as atividades estão no INPE ou estão fora, não sendo possível o estar dentro e fora ou fora sob controle de dentro segundo regras flexíveis e ajustáveis a múltiplas condições e circunstâncias). A figura 4 busca ilustrar esta compreensão.

Figura 4. Visão do processo de desenvolvimento institucional do INPE.



Um INPE "cabeça de rede" é essencialmente uma entidade integradora, que busca coordenar esforços desenvolvidos por outras instituições integrantes de

uma rede (algumas poderão ser mantidas e ou controladas pelo poder público segundo distintos modelos institucionais) para que os objetivos da política se cumpram. Daí a necessidade de um forte sentido de missão vinculada à política (o que justifica seu modelo de direito público) e alta capacidade relacional para lidar com as diversas partes de forma distinta (convênios e acordos de cooperação, contratos, participação acionária, representação em conselhos etc. de forma orientada para resultados, inclusive, preferivelmente, sob pactuação). Assim a função básica do núcleo da rede é integrar e coordenar, o que exige uma estrutura enxuta (provavelmente a partir de uma cúpula modelada por áreas de resultado e quadros que garantam o devido suporte técnicos à gestão dos relacionamentos) e, sobretudo, uma postura bem diferenciada de um modelo hierárquico rígido (no qual tudo se produz dentro da organização sob condições de comando e controle), conforme ilustra o quadro 3 a seguir.

Quadro 3. Características das hierarquias e das redes.

HIERARQUIAS	REDES
Padronização	Heterogeneidade morfológica (variedade de requisito)
Verticalização fragmentária	Integração horizontal e transversalidade
Comando, controle, coordenação, subordinação, manipulação	Cooperação, participação colaborativa, articulação, solidariedade e negociação
Estabilidade, Rigidez e inércia	Instabilidade, flexibilidade e dinamismo
Especialização	Multifuncionalidade e redundância
Regulamentação e impessoalidade	Regras básicas + informalidade humanizada

Dependência e centralização	Autonomia, descentralização e interdependência
Hierarquia	Democracia
Autoridade do cargo	Liderança
Reduccionismo	Visão sistêmica
Comunicação de cima-para-baixo e reservas de informações	Comunicação multidirecional e compartilhamento de informações
Opacidade	Transparência
Responsabilização individual	Co-responsabilidade
Redução de custos de produção	Redução de custos de transação
Aprendizado (de circuito simples) e aplicação do conhecimento (imposição de estilos, culturas e técnicas)	Aprendizado (de circuito duplo) e geração de conhecimento (intercâmbio de estilos, culturas e técnicas)

Assim sendo, a opção 4 é uma trajetória a ser percorrida, uma tendência que não comporta implementação instantânea, mas representa uma trajetória de adequações no modelo institucional baseadas em fases. Assim primeiramente, a questão urgente da autonomia operacional poderia ser equacionada mediante a opção 2, mais facilmente com a adoção do modelo de órgão autônomo. Esta alternativa, no seu devido tempo (de criação do modelo) poderia evoluir para a adoção de um modelo de fundação estatal de direito privado que, futuramente, poderia nuclear uma constelação de organizações públicas e privadas operando em rede de forma integrada.

A alternativa 4 pressupõe uma imensa mudança cultural tanto nos ambientes de atuação quanto dentro do próprio INPE. Em vez de viabilizar um modelo de gestão mais orgânico, constituindo sua causa, representa muito mais a sua

conseqüência, a partir do momento em que o processo de desenvolvimento institucional avançar e gerar efeitos irreversíveis em termos de desempenho e confiabilidade. A alternativa 4 deve, nesse sentido, servir como um ideal, uma visão de pode e deve ser buscada ao longo do tempo na medida em que as condições internas e externas permitirem e segundo as percepções dos dirigentes sobre as janelas de oportunidade que poderão surgir.

## **5. Considerações finais**

O quadro 4 a seguir busca sintetizar uma avaliação dos prós (em termos de ganho de desempenho do INPE) e contras (em termos de grau de dificuldade na implementação) das opções apresentadas. O grau de dificuldade na implementação da opção 1 à opção 4 é crescente; mas também crescentes são os benefícios. A opção 2 é a que apresenta a melhor viabilidade (melhor “custo–benefício”) para o presente momento e modelo gerencial do INPE.

Além da legitimidade interna, qualquer solução dependerá de três níveis decisórios: MCT, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Casa Civil da Presidência da República. Por mais que haja abertura das duas últimas, alternativas que não obtiverem o aval e a atuação explícita e intensiva do MCT dificilmente prosseguirão. Nesse sentido, é fundamental que o MCT não apenas participe ativamente de qualquer iniciativa de modelagem institucional, mas se certifique de que isto não implicará diminuição de seu poder supervisor sobre as entidades sob seu domínio institucional.

Quadro 4. Avaliação sintética das alternativas de modelagem institucional.

	Opção 1: administração direta	Opção 2: personalidade jurídica de direito público	Opção 3: personalidade jurídica de direito privado	Opção 4: combinação de modelos em rede
Linhas gerais do processo de mudança	<p>Negociações intra MCT</p> <p>Delegações</p> <p>Revisão de processos (incluindo constituição de unidade orçamentária e de outros sistemas estruturantes)</p> <p>Formação de equipe (INPE no MCT ou MCT no INPE)</p>	<p>Negociações intra MCT, MP e CC/PR</p> <p>Edição de Decreto Autônomo</p> <p>Revisão/implementação de processos (incluindo constituição de unidade orçamentária e de outros sistemas estruturantes)</p> <p>Formação de equipe (área meio)</p>	<p>Negociações intra MCT, MP e CC/PR</p> <p>Edição de Projeto de Lei ou MP</p> <p>Constituição/instalação da nova entidade (transferência de quadros, patrimônio, recursos e contratos)</p> <p>Revisão/implementação de processos (incluindo constituição de unidade orçamentária e de outros sistemas estruturantes)</p> <p>Formação de equipe (área meio)</p>	<p>Negociações intra MCT, MP, CC/PR e parceiros externos (públicos e privados)</p> <p>Edição de Decretos (que refinam a atuação do núcleo, sem recuar na missão legalmente estabelecida)</p> <p>Constituição/instalação de entidades satélite (transferência/formação de quadros, patrimônio, recursos e contratos)</p> <p>Fortalecimento dos processos de gestão do relacionamento (coordenação, supervisão,</p>

				monitoramento, avaliação, controle etc.)
Maior dificuldade	Negociações intra MCT Revisão de processos (parte do MCT)	Negociação intra MCT e MP Implementação de processos (aumento de quadros)	Incipiência da proposição do modelo de Fundações de Direito Privado Aprovação legislativa	Negociação intra MCT Requer grande maturidade de um modelo de gestão orgânico com fortes laços e sinalizações externas
Impactos no desempenho do INPE	Impacto modesto nos processos de suporte e finalísticos (pouca maior agilidade)	Impacto relevante nos processos de suporte e finalísticos (maior agilidade)	Impacto relevante nos processos de suporte e finalísticos (maior agilidade)	Alto impacto nos processos de suporte e finalísticos

Finalmente, resta lembrar que a adequação do modelo jurídico-institucional é uma condição necessária, não suficiente, para o desenvolvimento de um modelo de gestão adequado ao INPE – que requer o estabelecimento de um complexo processo de mudança organizacional em linha com a “rota voluntarista”<sup>8</sup>, mediante liderança assertiva, mudança cultural, reambientações na rede de poder. Não cabe aqui questionar se estas condições estão postas, mas cabe destacar que a adoção de uma opção jurídico-institucional per se, sem representar uma ruptura em termos de modelo de gestão, poderá ser inócua em termos de efetividade.

---

<sup>8</sup> Veja-se documento CPA-044-2006 pp. 28-9.