



Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

Mestrado Profissional em Administração Pública - MPA

ACCOUNTABILITY NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NÃO ESTATAIS: O CASO DO INSTITUTO DE MATEMÁTICA PURA E APLICADA

HEROLD AHRENS

BRASÍLIA - DF

2018

**ACCOUNTABILITY NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA DAS
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NÃO ESTATAIS: O CASO DO
INSTITUTO DE MATEMÁTICA PURA E APLICADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Professora Doutora Suylan de Almeida Midlej e Silva

BRASÍLIA - DF

2018

HEROLD AHRENS

**ACCOUNTABILITY NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA DAS
ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NÃO ESTATAIS: O CASO DO
INSTITUTO DE MATEMÁTICA PURA E APLICADA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova a Dissertação de Mestrado em
Administração do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de
Brasília

Herold Ahrens

Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva
Professora-Orientadora

Dra. Suely Mara Vaz Guimarães Araújo
Professora-Examinadora

Dr. Francisco Antônio Coelho Júnior
Professor-Examinador

Brasília, 15 de março de 2018.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à Deus e a todas as forças superiores que permitiram o bom desenvolvimento e conclusão dessa pós-graduação. Em seguida, registro meus sinceros agradecimentos a minha família e amigos pelo apoio e compreensão nos momentos ausência.

Agradeço especialmente a minha orientadora, Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, por ter acreditado na minha proposta de pesquisa e pela forma que conduziu minha orientação. Destaco sobretudo o modo pelo qual as críticas foram realizadas: sempre na forma de questionamentos, me conduzindo a realizar reflexões; sempre nos momentos oportunos, respeitando o meu tempo de aprendizado; e sempre de forma bilateral, buscando o entendimento mútuo. Obrigado por toda sensibilidade, paciência e sabedoria.

Também agradeço às valiosíssimas contribuições da banca examinadora e dos colegas de turma, que contribuíram para a formação de um ambiente de aprendizado de altíssimo nível. Muito obrigado pela diversidade de perspectivas que agregaram um imensurável valor a minha formação pessoal e profissional. Deixo aqui um agradecimento especial para os colegas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, que me receberam de braços abertos.

Finalmente, eu não poderia deixar de agradecer ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília que conduziu o curso com exemplar seriedade, dedicação e competência.

RESUMO

A presente pesquisa busca descrever, por meio de um estudo de caso, o papel da *accountability* no âmbito da governança das organizações públicas não estatais, também conhecidas como terceiro setor. O objetivo principal é investigar de que forma o processo de *accountability* entre uma entidade privada sem fins lucrativos qualificada como organização social, o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), e o respectivo órgão supervisor, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), tem influenciado o alcance dos resultados pactuados no contrato de gestão firmado entre eles. A abordagem é essencialmente qualitativa e foi realizada a partir de dados constantes dos documentos que formalizam esse processo de *accountability*, bem como aqueles obtidos mediante entrevistas e questionários aplicados aos atores envolvidos nesse processo, entre outros. Os dados foram analisados principalmente por meio da técnica de análise de conteúdo, proposta por Bardin (1977), sob a perspectiva de múltiplas teorias: a teoria da agência, a teoria do *stewardship*, a teoria do *stakeholder* e a teoria da dependência de recursos. Os resultados permitiram compreender como ocorre, de fato, o processo de *accountability* no IMPA, bem como a influência que esse processo exerce na governança da entidade. Ao final, é proposta uma representação pictórica para essa *accountability* visando o aprimoramento do processo.

Palavras-chave: *accountability*; governança; terceiro setor; organizações sociais.

ABSTRACT

The present research seeks to describe, through a case study, the role of accountability in the scope of governance of non-state public organizations, also known as the third sector. The main objective is to investigate how the accountability process between a non-profit private entity qualified as a social organization, the Institute of Pure and Applied Mathematics (IMPA), and the respective supervisory body, the Ministry of Science, Technology, Innovation and Communications (MCTIC), has influenced the achievement of the results agreed in the management contract signed between them. The approach is essentially qualitative and will be based on data contained in the documents that formalize this accountability process, as well as those obtained through interviews and questionnaires applied to the actors involved in this process, among others. The data were analyzed mainly through the technique of content analysis, proposed by Bardin (1977), from the perspective of multiple theories: agency theory, stewardship theory, stakeholder theory and resource dependence theory. The results allowed us to understand how, in fact, the accountability process in IMPA occurs, as well as the influence that this process has on the entity's governance. Finally, a pictorial representation for this accountability is proposed aiming at the improvement of the process.

Key-words: *accountability*; governance; third sector; nonprofit organizations.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Elementos-chave do processo de governança	29
Figura 2: Perspectivas de observação da governança no setor público	31
Figura 3: Modelo de abordagem multiteórica para a governança.....	36
Figura 4: Modelo da relação de agência	37
Figura 5: Relacionamentos principal-agente das entidades sem fins lucrativos	38
Figura 6: Modelo de antecedentes do <i>stewardship</i>	41
Figura 7: Contrato de gestão MCTIC/IMPA sob a perspectiva da teoria de agência.....	64
Figura 8: Insumos necessários ao contrato de gestão MCTIC/IMPA.....	73
Figura 9: Principais aspectos do contrato de gestão MCTIC/IMPA sob a perspectiva da teoria da agência a partir dos dados da pesquisa	81
Figura 10: Principais aspectos do contrato de gestão MCTIC/IMPA sob a perspectiva da teoria do <i>stakeholder</i> a partir dos dados da pesquisa	81
Figura 11: Principais aspectos do contrato de gestão MCTIC/IMPA sob a perspectiva da teoria da dependência dos recursos a partir dos dados da pesquisa	82
Figura 12: Principais aspectos do contrato de gestão MCTIC/IMPA sob a perspectiva do <i>stewardship</i> a partir dos dados da pesquisa	83
Figura 13: Posição do IMPA no modelo de abordagem multiteórica para governança	84
Figura 14: Representação pictórica para a <i>accountability</i> MCTIC/IMPA	93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Organizações sociais que firmaram contrato de gestão como o MCTIC.....	13
Quadro 2: Conceitos sob o olhar do <i>New Public Management</i> e da Governança	33
Quadro 3: <i>Stakeholders</i> de uma organização sem fins lucrativos	44
Quadro 4: Surgimento e variedades do Modernismo	46
Quadro 5: Classificações de <i>accountability</i>	48
Quadro 6: Tipos de <i>accountability</i>	50
Quadro 7: Relação da documentação coletada	56
Quadro 8: Relação dos entrevistados por vínculo institucional.....	58
Quadro 9: Respondentes do questionário por atuação no procesos de <i>accountability</i>	59
Quadro 10: Dirigentes do IMPA por vínculo e área de atuação	66
Quadro 11: Produtos e resultados do contrato de gestão MCTIC/IMPA a partir das fontes de pesquisa e por categorias analíticas	68
Quadro 12: Insumos do contrato de gestão MCTIC/IMPA a partir das fontes de pesquisa e por categorias analíticas	71
Quadro 13: Critérios e dimensões do contrato de gestão MCTIC/IMPA a partir das fontes de pesquisa e por categorias analíticas	75
Quadro 14: <i>Stakeholders</i> do contrato de gestão MCTIC/IMPA a partir das fontes de pesquisa e por categorias analíticas Análise dos dados: critérios e dimensões	77
Quadro 15: Mecanismos de incentivo do contrato de gestão MCTIC/IMPA a partir das fontes de pesquisa e por categorias analíticas	79
Quadro 16: Percepção dos atores sobre a influencia do processo de <i>accountability</i> do IMPA sobre o alcance dos resultados pactuados no contrato de gestão	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FAPERJ – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IFAC – *International Federation of Accountants*

IMO – *International Mathematical Olympiad*

IMPA – Instituto de Matemática Pura e Aplicada

MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

NPM – *New Public Management*

OBM – Olimpíada Brasileira de Matemática

ONU – Organização das Nações Unidas

OBMEP - Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1 Contextualização Problemática.....	11
1.2 Objetivos	12
1.3 Justificativa do Tema e Problema de Pesquisa Escolhidos	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 Os paradigmas da Administração Pública	16
2.2 O Terceiro Setor – As Organizações Públicas Não Estatais	25
2.3 Governança no Terceiro Setor	28
2.4 Uma perspectiva multiteórica da Governança no Terceiro Setor.....	34
2.4.1 Teoria da Agência	37
2.4.2 Teoria do <i>Stewardship</i>	41
2.4.3 Teoria do <i>Stakeholder</i>	42
2.4.4 Teoria da Dependência de Recursos.....	44
2.5 <i>Accountability</i> no Terceiro Setor.....	45
3. MÉTODOS	51
3.1 Caracterização do IMPA.....	54
3.2 Coleta de Dados	56
3.3 Análise dos Dados	60
4. RESULTADOS DA PESQUISA	62
4.1 A origem da <i>accountability</i> entre o IMPA e o MCTIC.....	63
4.2 Insumos, produtos e resultados.....	67
4.3 Critérios e dimensões.....	74
4.4 Os <i>stakeholders</i>	76
4.5 Recompensas e sanções.....	78
4.6 A <i>accountability</i> entre o IMPA e o MCTIC.....	80
4.7 A influência da <i>accountability</i> sobre os resultados.....	84
4.8 Representação Pictórica para a <i>accountability</i> IMPA/MCTIC	92
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS	97
ANEXOS	109

1. INTRODUÇÃO

A crise do petróleo em 1973, os problemas fiscais decorrentes do *Welfare State*, a inaptidão dos governos para resolver seus problemas, a globalização e todas as transformações tecnológicas que afetaram a lógica do setor produtivo determinaram a grande crise mundial que encerrou a era de prosperidade do período pós Segunda Guerra Mundial (ABRUCIO, 1997).

Os governos tinham menos recursos e mais déficits, o corte de custos virou uma prioridade, logo o volume de recursos controlados pelo Estado e a consciência de que o uso desses recursos pode ter impactos econômicos e sociais inesperados ou perversos transformaram a eficiência numa condição de sobrevivência do Estado, indispensável para a competitividade e sua própria legitimidade (NASSUNO, 1999).

As duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social foram, de uma maneira geral: (i) a redefinição do papel do Estado na economia; e (ii) a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social. Assim, em resposta ao esgotamento do modelo burocrático weberiano, foram introduzidos, em larga escala, padrões gerenciais na administração pública (ABRUCIO, 1997).

A Inglaterra foi o primeiro país a implementar o modelo gerencial de gestão pública, também conhecido como *New Public Management*. Trata-se de um modelo para a estruturação e gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009).

Segundo Barzelay (2000), o *New Public Management* é definido como um campo de debate profissional e de políticas públicas, conduzido internacionalmente, sobre temas relacionados à gestão pública, bem como ao desempenho da função executiva de governo. Esse debate envolve a liderança executiva, que se relaciona ao direcionamento estratégico de políticas e organizações públicas para estabelecer objetivos e alcançá-los por meio do direcionamento de esforços internos e externos. O autor entende que esse direcionamento pode ocorrer por meio da modelagem de organizações públicas, que envolve a concepção de organizações formais, entendidas não apenas como entidades singulares, mas redes ou arranjos temporários para o desempenho de atividades estatais.

No Brasil, Bresser Pereira buscou introduzir a administração pública gerencial no Brasil por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que previu a descentralização da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser por ele subsidiados, para o setor público não-estatal, partindo do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente prestados (BRASIL, 1995).

Uma das estratégias previstas no PDRAE para descentralizar a execução de serviços para o setor público não estatal foi a criação, mediante projeto de lei, da figura das organizações sociais: uma qualificação concedida discricionariamente pela Administração Pública a entidades privadas sem fins lucrativos cujas atividades estejam relacionadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (BRASIL, 1998).

Entretanto, essa descentralização de serviços não é consenso no âmbito acadêmico. A prestação de serviços públicos ou de interesse público pelo terceiro setor tem sido objeto de acirradas controvérsias no âmbito acadêmico. Tarso Cabral Violin (2006), por exemplo, fez um contraponto ao Estado mínimo, e, com ajuda da doutrina, rebate vários argumentos do neoliberalismo-gerencialista sobre a teoria do terceiro setor como prestador de serviços sociais em substituição ao Estado.

Segundo Violin (2006), há um oportunismo das entidades do terceiro setor quando buscam dinheiro público para fazer caixa, pagar contas, criar empregos, fazendo *lobby* junto ao Estado para obter vantagens nem sempre legítimas. Isso “causa uma relação de promiscuidade entre o Estado e a sociedade civil, podendo assim, o próprio ‘terceiro setor’ ser uma fonte de corporativismo” (VIOLIN, 2006, p. 212).

Além de colocar em dúvida a idoneidade do terceiro setor, Violin (2006) questiona a sua eficiência, colocando em xeque o pressuposto de criação dessas entidades. Segundo o autor, o terceiro setor também é passível de atuar com ineficiência e com falta de eficácia quando mal controlado pelo Poder Público e pela sociedade, estando sujeito aos mesmos vícios da Administração Pública.

Outros autores também questionam essa descentralização de serviços público para o terceiro setor. Coutinho (2006) faz severas críticas ao contrato de gestão, instrumento utilizado para pactuar resultados entre o Estado e as organizações sociais. A autora reconhece a importância do instrumento para o desenvolvimento do Estado brasileiro, mas alega que ele tem sido usado de forma ilegal e, até mesmo, inconstitucional.

Essas controvérsias não se restringem ao meio acadêmico. A constitucionalidade desse modelo de descentralização de serviços públicos foi objeto de recente discussão no Supremo Tribunal Federal. A Suprema Corte entendeu que a Lei nº 9.637/1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, não contraria a Constituição Federal, contudo, a qualificação das entidades e a operacionalização de suas atividades deverão observar aos princípios da Administração Pública (BRASIL, 2015).

Na esfera administrativa, os órgãos de controle, tais como o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) têm realizado ações de controle para assegurar a boa e regular gestão dos recursos públicos destinados às organizações sociais. Por meio do Acórdão nº 3.304/2014, o Plenário do TCU fez recomendações às organizações sociais que firmaram contrato de gestão com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação no sentido de promover a transparência das ações realizadas com recursos públicos e ampliar os subsídios para atuação do controle social (BRASIL, 2014C).

Assim, considerando o enfoque dado pelos órgãos de controle, bem como a relevância das discussões, tanto no âmbito acadêmico quanto jurídico, faz-se necessário compreender e analisar a forma pela qual as entidades do terceiro setor prestam contas dos resultados alcançados, principalmente porque essas entidades, especialmente as organizações sociais, são custeadas com recursos públicos. Nesse sentido, a Constituição Federal conferiu legitimidade a qualquer cidadão para fiscalizar a aplicação desses recursos mediante a proposição de ação popular ou denúncia perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

A expansão e o fortalecimento do terceiro setor são uma responsabilidade, em primeiro lugar, da própria sociedade, que deve instituir mecanismos de transparência e responsabilização capazes de propiciar a construção de sua autoregulação, independentemente do Estado. Nesse sentido, a existência de *accountability* contribuiria para o aumento da credibilidade e da confiabilidade dessas entidades (FERRAREZI; REZENDE, 2001).

A *accountability* é a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder [...] corresponde sempre à obrigação de se executar algo, que decorre da autoridade delegada, e só se quita com a prestação de contas dos resultados alcançados (NAKAGAWA, 1993). Trata da necessidade de transparência e da responsabilidade da organização de prestar contas perante as partes interessadas, ou seja, os diversos públicos que têm interesses legítimos em face delas (FALCONER, 1999).

Diante do exposto, considerando que as entidades do terceiro setor, apesar de prestadoras de serviços públicos ou de interesse público, apresentam natureza jurídica privada (sem fins lucrativos), a questão da *accountability* mostra-se como fundamental, pois constitui um dos princípios da boa governança tanto do setor privado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2003; ANDRADE; ROSSETI, 2004) quanto do setor público (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2001; BARRET, 2002).

1.1 Contextualização Problemática

Dado o contexto desenhado no tópico anterior, no qual o processo de *accountability* pode ser visto como um importante instrumento de governança das entidades do terceiro setor, evidencia-se a relação entre tais conceitos: *accountability* e governança. Assim, o problema de pesquisa centra-se em torno da eficácia da *accountability* para o alcance dos resultados pactuados na delegação, ou seja, a forma pela qual esse processo influencia a governança das entidades do terceiro setor.

Sobre o estudo da governança, diante da complexidade do tema, autores como Eisenhardt (1988), Lynall, Golden e Hillman (2003) e Christopher (2010) tem se destacado ao utilizar uma abordagem multiteórica para explicar a governança de diversas entidades. Esses autores buscam suprir as limitações individuais das teorias sobre a governança a partir da combinação de duas ou mais teorias, a exemplo da teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976), da teoria do *stewardship* (DONALDSON; DAVIS, 1991), da teoria do *stakeholder* (FREEMAN, 1984) e da teoria da dependência de recursos (PFEFFER; SALANCIK, 1978).

Em relação às entidades do terceiro setor brasileiro, especificamente aquelas qualificadas como organizações sociais, destaca-se o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC, um dos primeiros órgãos federais da administração pública brasileira a adotar o modelo de contratualização de resultados via organização social (BRASIL, 1998). Atualmente, estão em vigor seis contratos de gestão firmados entre o MCTIC e organizações sociais. Uma dessas entidades é o Instituto de Matemática Pura e Aplicada - IMPA (BRASIL, 2017).

O contrato de gestão firmado entre o IMPA e o MCTIC tem por objeto o estabelecimento de parceria entres as partes, bem como o fomento de atividades de pesquisa, difusão do conhecimento, capacitação científica, desenvolvimento tecnológico e melhoria do ensino na área de matemática. O referido instrumento também prevê a cessão de bens públicos e de servidores remunerados pela União. (BRASIL, 2010).

Assim, em atendimento à agenda de pesquisa proposta por Christopher (2010), no sentido de validar a abordagem multiteórica com configurações organizacionais da vida real, ampliando a profundidade de seu estudo para vincular as forças de influência mais amplas de uma organização com seus mecanismos e processos específicos de governança, a presente pesquisa busca responder a seguinte pergunta: de que forma o processo de *accountability* entre o Instituto de Matemática Pura e Aplicada e o seu respectivo ministério supervisor tem influenciado o alcance dos resultados pactuados?

1.2 Objetivos

O objetivo geral do presente trabalho é investigar de que forma o processo de *accountability* entre o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) tem influenciado o alcance dos resultados pactuados no contrato de gestão.

Para atingir esse objetivo foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a.) Identificar os principais critérios e dimensões que compõem a *accountability* no âmbito do IMPA;
- b.) Descrever como ocorre efetivamente o processo de *accountability* do IMPA;
- c.) Averiguar a influência do processo de *accountability* nos resultados previstos no contrato de gestão.

Uma vez estabelecidos os objetivos específicos, realizou-se um estudo de caso cujo escopo restringe-se aos resultados previstos no contrato de gestão firmado, em 27 de maio de 2010, entre o IMPA e o MCTIC, representados, respectivamente, pelo então Diretor-Geral e o então Ministro da Ciência e Tecnologia, bem como nos respectivos termos aditivos. Após identificados e compreendidos tais resultados, buscou-se compreender como eles foram influenciados pelo processo de *accountability* existente entre o IMPA e o MCTIC.

1.3 Justificativa do Tema e Problema de Pesquisa Escolhidos

O tema da presente pesquisa, *accountability* no âmbito da governança das organizações públicas não estatais, foi escolhido principalmente em virtude da relevância conferida a essas entidades após a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), especialmente aquelas qualificadas como organizações sociais, nos termos da Lei 9.637, que dispõe sobre essa qualificação e o Programa Nacional de Publicização (BRASIL, 1998).

Em relação à escolha do problema de pesquisa, que trata da influência do processo de *accountability* existente entre o IMPA e o MCTIC sobre o alcance dos resultados pactuados entre essas duas entidades, foram determinantes: (i) o fato do MCTIC ser um dos pioneiros da administração pública a adotar o modelo de organização social; (ii) o volume de recursos públicos federais destinados às organizações sociais que celebraram contrato de gestão com o MCTIC; (iii) relevância e abrangência dos resultados apresentados pelo IMPA; e (iv) a difusão do modelo de organização social na administração pública brasileira.

A primeira entidade qualificada como organização social a firmar contrato de gestão com o MCTIC, a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Sincrotron, teve sua qualificação prevista na própria Lei 9.637/98, que dispôs sobre a criação do Plano Nacional de Publicização e a qualificação de entidades como organizações sociais (BRASIL, 1998). Atualmente, a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Sincrotron integra a estrutura do Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais, que goza de contrato de gestão firmado como o MCTIC, assim como outras cinco organizações sociais.

Quadro 1: Organizações sociais que firmaram contrato de gestão como o MCTIC.

Organização Social	Ano de Qualificação
Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM)	1997
Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSMA)	1999
Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA)	2000
Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP)	2002
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)	2002
Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII)	2013

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos decretos de qualificação das entidades (BRASIL, 1997, 1999b, 2000, 2002a, 2002b e 2013a).

Segundo levantamento realizado pelo TCU, o MCTIC transferiu para essas organizações sociais, no período compreendido entre 2008 e 2013, recursos públicos financeiros da ordem de R\$ 1,7 bilhão, além de bens públicos avaliados em 163,4 milhões e 24 servidores cedidos com ônus de aproximadamente R\$ 3 milhões (BRASIL, 2014c). Em 2015, o IMPA, entidade escolhida como objeto da presente pesquisa, recebeu o montante de R\$ 37,77 milhões em decorrência do contrato de gestão (INSTITUTO DE MATEMÁTICA PURA E APLICADA - IMPA, 2016).

O IMPA é uma entidade singular, criada em 1951, que realiza pesquisas em diversas áreas da matemática, tais como: Teoria das Representações, Equações Diferenciais Parciais Não-lineares, Análise Harmônica, Dinâmica dos Fluidos, Economia Matemática, Métodos Quantitativos em Finanças, etc. O Instituto atua também na área de ensino, oferecendo cursos de mestrado, doutorado e pós-doutorado, além de palestras, programas de iniciação científica e outros, bem como capacitação de professores e pesquisadores por meio de projetos de cooperação técnica internacional. Além disso, o IMPA é responsável pela realização, em parceria com órgãos da Administração Pública e entidades da sociedade civil, da Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas - OBMEP e a Olimpíada Brasileira de Matemática - OBM (IMPA, 2016).

O Instituto distingue-se das demais organizações sociais pela amplitude, abrangência e complexidade de seu escopo de atuação, caracterizado, entre outros, pelos seguintes resultados: (i) formação de 780 mestres e 450 doutores oriundos de quase toda a América Latina, bem como de países da Europa, Ásia e África; (ii) publicação de 922 artigos em revistas científicas de alto nível entre 2006 e 2016; (iii) realização de conferências magnas com matemáticos reconhecidos internacionalmente, tais como David Mumford e Cedric Vilani (Medalha Fields 1974 e 2010, respectivamente); (iv) realização da Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas, que em 2016 contou com 17 milhões de alunos inscritos de cerca de 47 mil escolas públicas, localizadas em mais de 99% dos municípios (IMPA, 2017).

Ainda com relação à relevância e abrangência dos resultados do IMPA, cabe destacar a conquista, pelo pesquisador do IMPA Artur Ávila, da Medalha Fields, o maior prêmio internacional da matemática, concedido em 2014 pela *International Mathematical Union*. O brasileiro, que concluiu o programa de mestrado em 1997 (antes de ingressar na faculdade) e o de doutorado em 2001, ambos do IMPA, tornou-se o primeiro sul-americano a ser distinguido com tal honraria (PIVETTA, 2014). Também cabe mencionar que o IMPA, juntamente com a Sociedade Brasileira de Matemática, também promove o Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional - PROFMAT, presente em 60 instituições de Ensino Superior do País, cujos investimentos iniciais foram da ordem de R\$ 14 milhões (FARIAS; VILELA, 2016).

Quanto à difusão do modelo na administração pública brasileira, verifica-se que a contratualização de resultados por meio das organizações sociais não está presente somente no MCTIC. O Ministério da Educação, em 2014, celebrou contrato de gestão com o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebraspe), entidade qualificada como organização social por meio do Decreto nº 8078, com o objetivo de realizar atividades de gestão de programas, projetos, apoio técnico e logístico para subsidiar sistemas de avaliação educacional (BRASIL, 2013b).

Cabe destacar que o modelo de organização social não se restringiu à esfera federal. Muitos estados e municípios formaram parcerias com organizações sociais, principalmente para fomento e execução de atividades relacionadas principalmente à saúde, educação e cultura.

No Estado de São Paulo, por exemplo, segundo informações constantes do Portal da Transparência, estão vigentes 37 contratos de gestão, firmados entre o Estado e organizações sociais, para prestação de serviços de saúde. Além disso, também estão vigentes 20 contratos de gestão firmados para prestação de administração de museus, bibliotecas, teatros, escolas de formação artístico-cultural etc. (SÃO PAULO, 2016).

Na esfera municipal, a prefeitura do Rio de Janeiro, por exemplo, já qualificou como organização social 51 entidades cujas áreas de atuação estão distribuídas da seguinte forma: 23 em saúde, 13 em esporte, 8 em cultura, 3 em desenvolvimento tecnológico, 1 em meio ambiente e 1 em educação (RIO DE JANEIRO, 2016).

Portanto, diante do exposto, o estudo das entidades do terceiro setor torna-se cada vez mais relevante, especialmente no que se refere às organizações sociais. O estudo das entidades qualificadas como organizações sociais justifica-se não somente pela relevância das discussões ocorridas no âmbito acadêmico, jurídico e administrativo, mas também pelo montante de recursos públicos que essas entidades recebem. Faz-se necessário verificar a compatibilidade entre os recursos públicos recebidos e os produtos entregues pelas organizações sociais, bem como a eficácia dos mecanismos de *accountability* dessas entidades.

Nesse sentido, o estudo da *accountability* no âmbito das organizações sociais apresenta relevância devido à escassa produção acadêmica sobre o tema e à capilaridade do modelo de contratualização de resultados por meio de organizações sociais, que estão presentes nas três esferas de governo. Além disso, a escolha do IMPA como entidade objeto de pesquisa se deu em razão da maturidade do Instituto (65 anos de existência), bem como de seu ministério supervisor na contratualização de resultados (desde 2000). A adequação dessa escolha também se deve à materialidade dos recursos públicos transferidos ao IMPA (R\$ 37,77 milhões em 2015), à abrangência de sua atuação (âmbito nacional e internacional) e à relevância dos resultados apresentados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Visando discutir os temas abordados, este capítulo está estruturado em quatro partes. A primeira contextualiza a Administração Pública Brasileira a partir de seus paradigmas, abordando desde o modelo patrimonialista até o modelo de governança pública. A segunda trata do terceiro setor, composto pelas entidades sem fins lucrativos prestadoras de serviços de interesse público, ou seja, organizações públicas não estatais. A terceira parte refere-se à governança, buscando relacionar a governança corporativa e a governança pública ao terceiro setor. A quarta parte enfoca a governança sob a perspectiva de múltiplas teorias. Finalmente, a quinta parte do presente referencial explora a *accountability* no âmbito do terceiro setor, mais especificamente, definições, classificações, características e abordagens teóricas utilizadas para explicar esse processo.

2.1 Os paradigmas da Administração Pública

Para melhor compreensão da Administração Pública, faz-se necessário o estudo de sua evolução, bem como do contexto em que ela está inserida. Nesse sentido, Henry (1975) identificou os cinco paradigmas que predominaram ao longo da história da administração pública americana desde 1900 até 1975: (i) A Dicotomia Política/Administração (1900-1926); (ii) Os Princípios da Administração (1927-1937); (iii) Administração Pública como Ciência Política (1950-1970); (iv) Administração Pública como Ciência Administrativa (1956-1970); (v) Administração Pública como Administração Pública (a partir de 1970).

De maneira semelhante, Keinert (1994) também desenvolveu uma periodização da administração pública no Brasil, identificando os paradigmas predominantes em cada época. A autora identificou cinco paradigmas que predominaram ao longo da história da administração pública brasileira: (i) Administração Pública como Ciência Jurídica (1900-1929); (ii) Administração Pública como Ciência Administrativa (1930-1979); (iii) Administração Pública como Ciência Política (1980-1989); e (iv) Administração Pública como Administração Pública (a partir de 1990).

Na vigência do primeiro paradigma identificado por Henry (1975), “A Dicotomia Política/Administração” (1900-1926), a política pública não constituía o objeto de análise por parte da Administração Pública. Sendo assim, caberia administradores públicos analisar, de forma científica, os acontecimentos e fatos ocorridos no âmbito do poder Executivo, enquanto que a formulação de políticas públicas ficaria a cargo dos cientistas políticos.

Nesse período, o Estado brasileiro apresentava-se sob a forma de um modelo oligárquico em que prevaleciam os interesses dos grupos dominantes presentes nos estados mais ricos, forma política que ficou conhecida como “República do Café com Leite”, por serem seus representantes oriundos dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, grandes produtores, respectivamente, de café e leite. (CLARK, 2006)

A sociedade brasileira entrou no século XX, mantendo características de uma agroexportadora, porém com algumas nuances. Foram incorporados os padrões autoritários de dominação característicos do patrimonialismo, que havia sido implantado durante o período colonial. Assim, o “Estado oligárquico consolidou-se sob a égide republicana, mantendo-se prisioneiro dos interesses agraristas dominantes” (AZEVEDO, 2000, p.24).

Martins (1997), ao discorrer sobre a trajetória de modernização da administração pública brasileira, corrobora o entendimento de que os padrões de dominação patrimonialistas foram incorporados pela sociedade brasileira ao afirmar que a administração pública brasileira e o Estado brasileiro foram fundados sob a influência de valores patrimonialistas, presentes na herança cultural lusitana.

O patrimonialismo constitui uma forma de dominação tradicional, caracterizada pela organização do poder político de forma análoga ao poder doméstico do governante. Despojado de sua dimensão pública, o poder, nos moldes do patrimonialismo, constitui um direito próprio (do soberano), apropriado como qualquer outro objeto de sua propriedade (WEBER, 1944).

Nesse contexto, o primeiro paradigma da administração pública brasileira pode ser denominado “Administração Pública como Ciência Jurídica” (1900-1929). Nesse período, a administração pública sequer era reconhecida como campo de estudo e suas questões atreladas principalmente às ciências jurídicas, gerando uma confusão entre administração pública e o direito administrativo. Essa postura legalista, fortemente enraizada na América Latina, pode ser explicada pelo fato do Brasil ter sido colônia de Portugal, que sofreu forte influência da legislação romana (KEINERT, 1994).

O segundo paradigma, “Princípios da Administração” (1927-1937), caracteriza-se pela busca de princípios gerais da administração decorrente da dissociação entre administração e política (FARAH, 2011). Durante esse período, houve um novo impulso da administração pública que pregava a existência princípios científicos da administração cuja aplicação pelos administradores públicos os tornaria especialistas em suas respectivas áreas de atuação (HENRY, 1975).

No Brasil, o segundo paradigma identificado por Keinert (1994), “Administração Pública como Ciência Administrativa”, marcado pela neutralidade e tecnicismo, divide-se em três períodos distintos, que são caracterizados, respectivamente: pela racionalização (1930-1945); pela ideologia desenvolvimentista (1946-1964); e pela racionalidade e competências técnicas (1965-1979).

O primeiro período (1930-1945), marcado pela ideia de racionalização, propagada por teóricos como Taylor e Fayol, ocorreu durante a Era Vargas. Nesse período foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, órgão que conduziu um movimento de profissionalização do serviço público e foi responsável por implantar: o ingresso no serviço público por concurso; os critérios gerais e uniformes de classificação de cargos; a organização dos serviços de pessoal e seu aperfeiçoamento sistemático; a administração orçamentária; a padronização das compras pelo Estado; e a racionalização geral de métodos.

No segundo período do paradigma “Administração Pública como Ciência Administrativa” (1946-1964), caracterizado pelo desenvolvimentismo, destaca-se o Governo de Juscelino Kubitschek, que, por meio do Plano Nacional de Desenvolvimento, também conhecido como Plano de Metas, priorizou investimentos nos setores de energia, transportes e indústrias de base. Essa ideia desenvolvimentista fundamentou-se não somente na necessidade dos novos Estados de transformarem suas burocracias de tipo colonial em instrumentos de mudança social, mas também no desejo dos países ricos criarem pré-condições para seus investimentos nos países pobres.

Já o terceiro período do paradigma (1965-1979), cujas características principais foram o intervencionismo estatal dos governos militares e o crescimento da máquina governamental, foi marcado pela publicação do Decreto-Lei nº 200 em 1967, que dispôs sobre a organização da administração pública federal e estabeleceu as diretrizes para a Reforma Administrativa. O normativo criou a administração pública federal indireta e estabeleceu seus princípios fundamentais: (i) planejamento; (ii) coordenação; (iii) descentralização; (iv) delegação de competência; e (v) controle.

Esses três períodos, que compõem a trajetória modernizante da administração pública brasileira apresentaram como traço comum a dicotomia entre modernização política e administrativa. Essa modernização da administração pública brasileira foi realizada por meio de uma tentativa de implementar uma burocracia pública em substituição da administração patrimonial (MARTINS, 1997).

De acordo com Bresser-Pereira (1996), a administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século XIX e nos Estados Unidos no começo do século XX. No Brasil, a administração burocrática iniciou em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes.

No modelo burocrático, o poder emana das normas, das instituições formais. A partir desse axioma fundamental derivam-se três características: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade impõe uma hierarquia administrativa, procedimentos administrativos escritos e a formalização das comunicações e processos decisórios. A impessoalidade prescreve relações baseadas em funções e linhas de autoridade claras. E o profissionalismo, por sua vez, está intimamente ligado à meritocracia, atacando os efeitos negativos do nepotismo. (SECCHI, 2009).

Além da racionalização funcional proporcionada pela criação da administração indireta, o processo de modernização administrativa realizado conseguiu insular o Estado do patrimonialismo oriundo da política. Entretanto, o desenho institucional tecnocrático implementado pelo regime militar deu origem a uma nova forma de patrimonialismo, que se estabeleceu sob a forma de estratégias de ganhos crescentes auto orientados (*rent seeking*) e de “anéis burocráticos” (MARTINS, 1977).

Concomitantemente ao segundo paradigma da administração pública brasileira, surge o terceiro paradigma da administração pública americana, “Administração Pública como Ciência Política” (1950-1970). Durante grande parte desse período, houve um exercício de reestabelecimento das ligações entre a administração pública e a ciência política. Assim, as publicações sobre administração pública em 1950 a tratavam como uma ênfase, uma área de interesse e até mesmo um sinônimo da ciência política (HENRY, 1975).

No Brasil, esse terceiro paradigma, “Administração Pública como Ciência Política”, foi identificado por Keinert (1994) somente em 1980: trinta anos após seu surgimento na administração pública americana. Esse paradigma emergiu num contexto mobilização social decorrente da escassez de recursos e do processo de democratização do País, fortemente marcado por conflitos de interesse. A partir desse paradigma, a política pública passa a ser vista não apenas como o resultado de um processo de planejamento centralizado e tecnicista, mas de um processo político e incremental, envolvendo múltiplos atores que buscam a satisfação de seus interesses (ANDION, 2012).

O quarto paradigma da administração americana, “Administração Pública como Ciência Administrativa” (1956-1970), surgiu quase que paralelamente ao terceiro paradigma devido ao fato de que, no final da década de 50, uma considerável parcela dos cientistas políticos não reconhecia a administração pública como uma área de estudo das ciências políticas. Sendo assim, o enfoque desse novo paradigma recaiu novamente sobre as técnicas, pois, apesar de não defender a existência de princípios universais, considerava que todas organizações e metodologias gerenciais apresentam características comuns (HENRY, 1975).

Entretanto, o grande problema do paradigma da “Administração Pública como Ciência Administrativa” como paradigma foi, segundo Henry (1975), a questão do interesse público. Esse conceito, implicitamente, tende a ignorar os arranjos institucionais. Além disso, parte do problema residia na dificuldade em se distinguir a esfera pública da privada na sociedade americana. Assim, por não conseguir compreender adequadamente a dimensão do interesse público, a administração pública foi encorajada a buscar um novo paradigma (HENRY, 1975).

Assim, surge, finalmente, o quinto paradigma da administração pública americana, “Administração Pública como Administração Pública” (1970 em diante). No decorrer de sua vigência, a distinção entre a esfera pública e privada foi flexibilizada e as preocupações dos estudiosos da administração pública voltaram-se para questões intrinsecamente relacionadas à ciência política, tais como a política econômica, a formulação de políticas públicas e a mensuração de seus resultados (HENRY, 1975).

Logo após o advento da grande crise econômica mundial, iniciado sobretudo pela crise do petróleo em 1973, encerrou a era de prosperidade do período pós Segunda Guerra Mundial. Além disso, a crise fiscal decorrente do Estado de Bem-Estar Social (*WelfareState*) e o esgotamento do modelo weberiano determinaram a introdução de padrões gerenciais em larga escala na Administração Pública, inicialmente nos países anglo-saxões e, posteriormente, nos países da Europa continental e Canadá. (ABRUCIO, 1997).

Na Inglaterra, o governo de Margareth Thatcher em 1979 foi o primeiro a implementar o modelo gerencial de gestão pública, conhecido como *New Public Management*. Nesse modelo, buscou-se desenvolver uma abordagem para melhorar a eficiência dos serviços públicos a partir dos modelos de gestão do setor privado. A implementação ocorreu em três momentos, a saber: (i) gerencialismo puro; (ii) *consumerism*; e (iii) *public service orientation* (CABRAL NETO, 2009).

No primeiro momento do *New Public Management* (NPM), conhecido como gerencialismo puro, buscou-se aproximar o setor público do privado mediante o aumento de sua eficiência e produtividade. O papel da população no processo de gestão era secundário e o cidadão era visto como um simples contribuinte. Entretanto, o gerencialismo puro não se firmou, uma vez que se tornou necessário considerar os anseios dos consumidores na prestação dos serviços públicos, bem como incorporar conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade ao modelo (ABRUCIO, 1997).

O segundo momento da implementação do NPM, denominado *cosumerism*, caracterizava-se pela flexibilidade da gestão, qualidade dos serviços públicos e prioridade às demandas do consumidor (CABRAL NETO, 2009). Apesar de enxergar o cidadão como cliente dos serviços do Estado, também não se firmou, pois não levou em consideração um dos princípios fundamentais da administração pública: a equidade (MATIAS-PEREIRA, 2002).

Finalmente, no terceiro momento de implementação (*public service orientation*), o modelo de administração pública gerencial veio a se firmar, pois além da equidade buscou incorporar a questão da *accountability*, que abrange tanto a transparência quanto a responsabilização da Administração Pública. Essa mudança dos objetivos de efetividade e qualidade para os objetivos de *accountability* e equidade decorrem da mudança de enfoque do público-alvo: de consumidores para cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2002).

De acordo com Leonardo Secchi (2009, p.354), a administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*), “é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade”. Nesse modelo organizacional, estão presentes os valores da produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, utilização dos mecanismos de mercado dentro da esfera pública, tais como a competição (*marketization*) e *accountability* (KETTTL, 2006).

Ainda sobre a administração pública gerencial, Secchi (2009) destaca o conjunto de prescrições operativas proposto por Hood (1995): (i) desagregação do serviço público em unidades especializadas, e centros de custos; (ii) competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; (iii) uso de práticas de gestão provenientes da administração privada; (iv) atenção à disciplina e parcimônia; (v) administradores empreendedores com autonomia para decidir; (v) avaliação de desempenho; e (vi) avaliação centrada nos *outputs*.

No Brasil, Bresser Pereira propôs um modelo estrutural inspirado principalmente na experiência britânica, durante a vigência quarto paradigma da administração pública, “Administração Pública como Administração Pública” (1990 em diante). Esse paradigma, marcado por um contexto de redefinição do papel do Estado, que passa atuar de forma mais gerencial, “catalisando” as potencialidades governamentais comunitárias, possui como característica a capacidade política aliada à competência técnica (KEINERT, 1994).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), apresentado no Governo de Fernando Henrique Cardoso iniciado em 1995, buscou introduzir a administração pública gerencial no Brasil, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência. O próprio documento, que estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, esclarece que essa reforma está inserida num contexto maior, de reforma do Estado:

A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania (BRASIL, 1995, p. 12).

O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE foi a principal organização do governo criada para promover e difundir a reforma gerencial brasileira. Passados cinco anos, o MARE foi extinto e suas funções absorvidas por outro ministério, a política de reformas foi substancialmente alterada e a proposta de mudança institucional foi sistematicamente abandonada (REZENDE, 2002).

Cabe destacar que muitos autores entendem que a Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira de 1995 fracassou. Rezende (2002), por exemplo, analisa que a reforma, no plano da implementação, obteve apoio substancial de atores estratégicos para as iniciativas relacionadas ao ajuste fiscal, mas não o obteve para as políticas de mudança institucional. Essa cooperação parcial prejudicou a melhoria da *performance* na administração pública.

O próprio Bresser Pereira, ministro da Administração Federal e Reforma do Estado entre 1995 e 1998, reconheceu que, apesar de ter sido bem-sucedida nos Estados e nas grandes cidades, a Reforma pouco andou no governo federal. Isso porque a pasta da Reforma da Administração ficou em segundo plano após se tornar uma secretaria do Ministério do Planejamento (LEITE, 2014).

Segundo Bresser Pereira, a administração gerencial não foi efetivamente implementada no Brasil porque, ao final dos quatro anos do governo Fernando Henrique Cardoso, a Reforma foi realizada apenas no sentido conceitual, uma vez que a efetiva implementação necessitaria de 30 ou 40 anos, mesmo período que a reforma burocrática demorou para ocorrer nos países desenvolvidos (LEITE, 2014).

A despeito da tentativa de implantar um modelo gerencial, observa-se que a administração pública brasileira ainda apresenta características do patrimonialismo. Motta (2007) corrobora esse entendimento ao concluir que a administração brasileira apresenta grande base patrimonialista devido a permanência de fortes relações com grupos preferenciais. Segundo Motta (2007, p. 95), “a administração brasileira ainda carrega tradições seculares de características semifeudais e age como um instrumento de manutenção do poder tradicional”.

Assim, apesar de ter sido realizada uma reforma gerencial no Brasil no intuito também de minimizar a presença do patrimonialismo na administração pública brasileira, ainda se percebe que há fortes características desse modelo na administração pública, evidenciadas pelos tantos casos de corrupção presentes no país, cujos excessos contribuem para ineficiência na performance do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2013).

Além disso, também são observadas características do modelo burocrático na administração pública gerencial, uma vez que ela constitui um rompimento com a administração pública burocrática até certo ponto, pois conserva alguns de seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático (BRASIL, 1995).

Isto posto, independentemente do sucesso ou fracasso da reforma gerencial, a despeito da persistência das características patrimonialistas e da forte influência burocrática, o PDRAE foi publicado na Imprensa Oficial, mesmo sem o formato de uma portaria ou de um decreto presidencial, como era desejo do então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira (LEITE, 2014).

O modelo conceitual da reforma do Aparelho do Estado contido no PDRAE propôs, além da propriedade privada, dois tipos de propriedade pública: a propriedade pública estatal e a propriedade pública não estatal. A primeira refere-se ao conjunto de bens sob controle estatal, enquanto a propriedade pública não estatal compreende todos aqueles bens que, embora não sejam propriedades do estado, servem ao interesse público (COSTA, 2010).

Um dos objetivos do PDRAE era “limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal”. (BRASIL, 1995, p.45). Para alcançar esse objetivo, previu o processo de publicização, que consiste na “descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica”. (BRASIL, 1995, p.12).

Assim, as atividades exclusivas que envolvem o uso do poder do Estado e a formulação de políticas devem ser realizadas pelas secretarias ou departamentos, no núcleo estratégico do governo. A implementação de políticas que ainda envolvem o poder do Estado é responsabilidade de agências executivas e reguladoras administrativamente autônomas. Os produtores de bens e serviços para o mercado devem ser privatizados, exceto quando forem monopólios naturais. E, finalmente, os serviços sociais e científicos suportados pelo Estado, como hospitais, museus, universidades e centros de pesquisa, devem ser prestados por organizações públicas não-estatais (BRASIL, 1995).

Nesse sentido, o Estado brasileiro legislou para viabilizar a prestação desses serviços sociais e científicos pelas organizações públicas não estatais. Primeiramente foi editada a Lei 9.637/1998, que dispôs sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais - OS. Em seguida, foi publicada a Lei 9.790/1999, que dispôs sobre a qualificação de entidades como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP (BRASIL, 1998, 1999a).

Essa transferência da prestação de serviços sociais e científicos do Estado para as organizações públicas não estatais caracteriza uma tentativa de esvaziamento do Estado (*hollowing out of the state*). Isso, juntamente com a ascensão dos valores neoliberais, fortaleceu o debate sobre a governança pública (SECCHI, 2009).

Além disso, o próprio modelo de administração pública gerencial constitui uma das forças motrizes do modelo de governança pública (SECCHI, 2009). A própria aplicação da filosofia gerencial do *New Public Management* impulsionou a discussão sobre a governança pública (RHODES, 1997).

Pierre e Peters (2000) corroboram esse entendimento ao defender que a governança pública é uma consequência do movimento da administração pública gerencial. Os autores apontam a existência de semelhanças entre as duas perspectivas e entendem que o recente interesse em governança, em parte, deve-se à crescente popularidade da administração pública gerencial e à ideia de formas genéricas de controle social.

Diante do exposto, observa-se que tanto a prestação de serviços públicos pelo chamado terceiro setor quanto o debate sobre a governança pública constituem uma tendência na Administração Pública. Sendo assim, com o objetivo de estabelecer um “pano de fundo” para o presente estudo, o terceiro setor e sua respectiva governança serão objeto dos tópicos a seguir. Preliminarmente, buscar-se-á caracterizar o terceiro setor brasileiro, especialmente as organizações sociais, que constituem o objeto do estudo de caso. Em seguida, será explorada a aplicabilidade do modelo de governança às entidades integrantes do terceiro setor.

2.2 O Terceiro Setor – As organizações públicas não estatais

A expressão *third sector* (terceiro setor) começou a ser usada nos anos 1970 nos Estados Unidos para identificar um setor da sociedade no qual atuavam as organizações sem fins lucrativos, voltadas para a produção ou a distribuição de bens e serviços públicos (SMITH, 1991). Também são utilizadas as expressões *nonprofit organizations* (organizações sem fins lucrativos) e *voluntary sector* (setor voluntário) para caracterizar esse setor nos Estados Unidos (ALBUQUERQUE, 2006). O termo popularizou-se após a publicação do primeiro estudo detalhado, realizado por John D. Rockefeller em 1975, sobre a importância das iniciativas empresariais de interesse público na sociedade americana (CARDOSO, 2000).

Na Inglaterra, utiliza-se a expressão *charities* (caridades), que reflete a origem histórica medieval do termo e ressalta o aspecto de obrigação religiosa das primeiras ações comunitárias, bem como o termo *philantropy* (filantropia), um conceito mais moderno e humanista da antiga caridade religiosa (ALBUQUERQUE, 2006).

Na Europa continental, predomina a expressão *non-governmental organizations* (organizações não governamentais) cuja origem remonta ao sistema de representações da Organização das Nações Unidas - ONU, que denominava assim as organizações internacionais que, embora não representassem seus países, tinham atuação significativa. Em decorrência dos programas de cooperação técnica internacional para o desenvolvimento estimulados pela ONU nas décadas de 1960 e 1970, o número de entidades destinadas ao desenvolvimento nos países de Terceiro Mundo aumentou, resultando em parcerias que levaram ao surgimento de organizações não governamentais também no hemisfério sul. (ALBUQUERQUE, 2006)

No Brasil, entre todas as expressões em uso, “terceiro setor” é o termo que vem encontrando maior aceitação para designar o conjunto de iniciativas provenientes da sociedade, voltadas, segundo Fernandes (1994), à produção de bens públicos, como, por exemplo, a conscientização para os direitos da cidadania, a prevenção de doenças transmissíveis ou a organização de ligas esportivas. Apesar de tender a prevalecer, no Brasil a expressão divide o palco com outras: não-governamental, sociedade civil, sem fins lucrativos, filantrópicas, sociais, solidárias, independentes, caridosas, de base, associativas etc. (FALCONER, 1999).

Cabe ainda destacar que a expressão “sociedade civil”, cuja origem remonta ao século XVIII e designava um plano intermediário entre o Estado e a natureza pré-social, também tem sido utilizada no Brasil. Além disso, o termo “organizações da sociedade civil” tem sido utilizado para designar o conjunto de instituições que se distingue do Estado - embora promova direitos coletivos – e do mercado (ALBUQUERQUE, 2006).

Sobre o terceiro setor, Maria Sylvia Di Pietro (2003, p. 413-414) ensina que:

Os teóricos da Reforma do Estado incluem essas entidades no que denominam de **terceiro setor**, assim entendido aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos; esse terceiro setor coexiste com **primeiro setor**, que é o Estado, e o **segundo setor**, que é o mercado. Na realidade, ele caracteriza-se por prestar atividade de interesse público, por iniciativa privada, sem fins lucrativos; precisamente pelo interesse público da atividade, recebe em muitos casos ajuda por parte do Estado, dentro da atividade de fomento; para receber essa ajuda, tem que atender a determinados requisitos impostos por lei que variam de um caso para outro; uma vez preenchidos os requisitos, a entidade recebe um título, como o de **utilidade pública**, o certificado de **fins filantrópicos**, a qualificação de **organização social**.

As entidades que compõem o terceiro setor são definidas pelos seguintes critérios e características: (i) são estruturadas, ou seja, estão formalmente organizadas, com objetivos formais relativamente estáveis, distinguindo sócio de não-sócios; (ii) são privadas, ou seja, não integram o governo; (iii) são autônomas, capazes de administrar as próprias atividades; (iv) não distribuem lucros a seus proprietários ou administradores; (v) possuem alto grau de participação cidadão ou do voluntariado, podendo ser livremente constituídas por qualquer grupo de pessoas, sendo a atividade livremente decidida por seus membros (SALAMON; ANHEIER, 1997; UNITED NATIONS, 2003).

As primeiras organizações não-governamentais sem fins lucrativos brasileiras foram as Santas Casas de Misericórdia, entidades beneficentes mantidas pela Igreja Católica, a qual contava com o apoio da Coroa portuguesa para a prestação de serviços de saúde à população carente (LANDIM, 1997).

A partir da segunda metade da década de 1950, entre a ditadura populista de Getúlio Vargas e a ditadura militar, a sociedade civil brasileira, seguindo uma tendência generalizada pela América Latina, começa a reorganizar-se com projetos de associativismo relativamente autônomos e acentuadamente políticos (MENDES, 1999).

Entretanto, a nomenclatura “organizações não-governamentais - ONG” popularizou-se no Brasil somente a partir da repercussão internacional da ECO92, evento realizado no Rio de Janeiro em que essas entidades mostraram sua capacidade de mobilização ao denunciar os modelos vigentes de tratamento dos ecossistemas e apresentar propostas alternativas concretas para o desenvolvimento autossustentado (MENDES, 1999).

Atualmente, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2010), enquadram-se como entidades do terceiro setor, de acordo com os critérios propostos pela Organização das Nações Unidas – ONU (2003), somente três modalidades de pessoa jurídica privada previstas no Novo Código Civil Brasileiro (2002c): (i) as associações; (ii) as fundações; e (iii) as organizações religiosas.

Enquanto a associação é constituída por um grupo de pessoas que visa ao benefício de uma coletividade, sem finalidade lucrativa para seus associados ou administradores, a fundação é um patrimônio destinado a uma finalidade lícita e não lucrativa para beneficiar outras pessoas que não o instituidor ou os administradores da entidade (RESENDE, 2006). As organizações religiosas, por sua vez, eram classificadas como associações até a vigência da Lei nº 10.825/2003, que criou uma categoria específica no rol das pessoas jurídicas de direito privado do Novo Código Civil (BRASIL, 2003).

Essas entidades podem receber qualificações do poder público, tais como: (i) o título de organização social - OS, previsto na Lei nº 9.637/98; (ii) o título de organização civil de interesse público – OSCIP, previsto na Lei nº 9.790/99; (iii) o certificado de entidade beneficente de assistência social – CEBAS, previsto na Lei nº 8.742/93; (iv) o título de utilidade pública federal (BRASIL, 1993, 1998, 1999a)

Cabe ainda mencionar a publicação da Lei nº 13.019/2014 (e alterações), que institui o regime jurídico de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, termos de fomento ou em acordos de cooperação (BRASIL, 2014a).

Em relação ao título de organização social, concedido à entidade objeto do presente estudo, cabe destacar que se trata de uma qualificação discricionária do poder público, concedida a 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. Essa qualificação é realizada mediante decreto do Poder Executivo e possui natureza precária, ou seja, pode ser retirada a qualquer tempo por meio de processo administrativo (BRASIL, 1998).

Uma vez qualificadas como organizações sociais, as entidades devem celebrar, com o respectivo ministério supervisor, um contrato de gestão, instrumento em que estarão definidos os critérios de avaliação de desempenho, as metas, a forma de remuneração dos dirigentes e empregados, etc. Além disso, a qualificação permite que essas entidades recebam: (i) recursos públicos; (ii) bens públicos mediante previsão no contrato de gestão ou permissão de uso com licitação dispensada; (iii) servidores públicos remunerados pelo respectivo órgão de origem (BRASIL, 1998).

Cabe ainda destacar que nessas entidades é obrigatória a presença de representante do poder público e da sociedade no Conselho de Administração, órgão responsável pela aprovação do contrato de gestão, entre outras atribuições (BRASIL, 1998). Além disso, as entidades qualificadas como organização social deverão prestar contas dos recursos públicos federais recebidos (dinheiros, bens e valores) e seus administradores e demais responsáveis terão suas contas julgadas pelo Tribunal de Contas da União, conforme previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Dado esse breve panorama sobre as entidades do terceiro setor, especialmente sobre aquelas qualificadas como organizações sociais, será explorada, na seção a seguir, a governança no âmbito dessas entidades. Preliminarmente, buscar-se-á conceituar a governança a partir de sua origem no setor privado e das posteriores adaptações ao setor público. Em seguida, serão explorados estudos, teóricos e empíricos, sobre a governança do setor público ou do setor público não-estatal com objetivo de identificar quais são os conceitos e teorias mais adequados para estudar o processo de *accountability* no âmbito do terceiro setor com enfoque nas organizações sociais.

2.3 Governança no Terceiro Setor

A origem do termo governança remete à teoria das firmas e da chamada "governança corporativa". Nesse contexto, o termo foi usado para descrever os mecanismos de coordenação e controle de redes internas e externas às empresas, relacionando-se ao grau de hierarquização das estruturas de decisão das organizações (MILANI; ARTURI; SOLINIS, 2002).

A governança corporativa foi evidenciada principalmente em decorrência dos escândalos empresariais nos mercados de capitais britânico e americano. No Reino Unido, os casos mais representativos envolveram companhias como Maxwell, Polly Peck e BCCI. Nos Estados Unidos, destacaram-se os escândalos ocorridos na Enron, na Tyco e na Xerox (BRUNO; CLAESSENS, 2010).

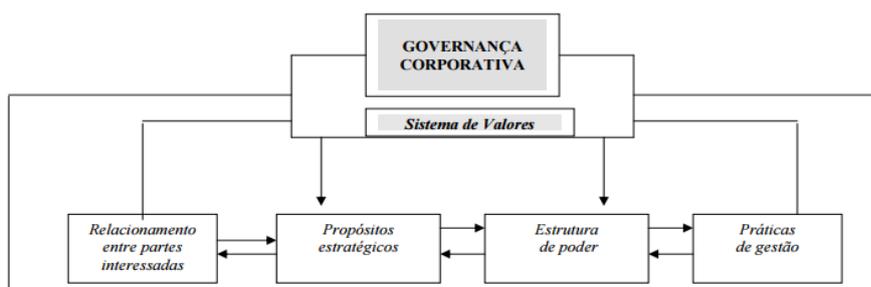
A resposta desses países ocorreu essencialmente por meio de regulamentação do mercado de capitais, porém com abordagens diferentes. No Reino Unido, essa regulamentação apresentou caráter voluntário, uma vez que foi realizada mediante recomendações formuladas por um comitê específico, o *Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*, criado em maio de 1991, em decorrência dos escândalos empresariais daquela época. Nos Estados Unidos, ocorreu por meio da edição da Lei Sarbanes-Oxley em julho de 2002, portanto de caráter obrigatório (BRUNO; CLAESSENS, 2010).

Isto posto, visando uma contextualização e compreensão mais abrangente do tema, será apresentada, nos parágrafos a seguir, uma breve evolução do conceito de governança, desde sua origem no setor privado até as adaptações realizadas para aplicação no setor público. Assim, parte-se do conceito de governança corporativa do comitê criado na Grã-Bretanha em 1991, presidido pelo Sir Adrian Cadbury, segundo o qual a governança corporativa pode ser entendida como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (COMMITTEE ON THE FINANCIAL ASPECTS OF CORPORATE GOVERNANCE, 1992).

No Brasil, esse conceito foi expandido pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2013), que definiu a governança como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de controle e demais partes interessadas.

Sobre o processo de governança, Andrade e Rossetti (2004) resumiram seus elementos-chave considerando a subordinação do sistema definido de valores que rege os mecanismos da gestão empresarial, bem como as relações entre os *stakeholders* nos seus resultados. Além disso, os autores discorrem sobre os quatro valores que sustentam a boa governança: (i) *fairness*, que trata da equidade no tratamento dos acionistas; (ii) *disclosure*, que se refere à transparência das informações; (iii) *accountability*, que pode ser traduzida pela prestação de contas responsável; e (iv) *compliance*, relacionada ao cumprimento das normas e regulamentos.

Figura 1 - Elementos-chave do processo de governança



Fonte: Andrade e Rossetti (2004).

Apesar da origem do conceito de governança estar relacionada à gestão das organizações privadas, mais especificamente aos fundos de pensão, cujos administradores demandavam informações objetivas e transparentes para orientar suas decisões de investimentos (LODI, 2000), muitos pesquisadores defendem sua aplicabilidade ao setor público. Em 2001, a *International Federation of Accountants*– IFAC (2001) publicou um estudo que trata da governança no setor público, mais especificamente das responsabilidades dos órgãos e entidades governamentais no âmbito nacional, regional e local.

Nesse sentido, Barrett (2002) publicou, juntamente com o *Australian National Audit Office*, entidade fiscalizadora superior cujo papel é combater a corrupção no setor público da Austrália, um guia com as melhores práticas de governança para o setor público australiano. O autor propõe seis princípios para a boa governança das entidades do setor público: (i) liderança; (ii) integridade; (iii) comprometimento; (iv) integração; (v) transparência e (vi) *accountability*. Os três primeiros princípios referem-se a qualidades pessoais daqueles que compõem a organização, enquanto os demais são essencialmente um produto de suas estratégias, sistemas, políticas e processos da organização (BARRETT, 2002).

Grahan, Amos e Plumpture (2003) defendem que um conjunto universal de princípios da boa governança pode ser adaptado e aplicado no contexto das áreas de interesse público destinadas à conservação da natureza, necessidades dos indígenas, ciência, lazer, educação, cultura, religião, etc. Segundo os autores, a governança é definida como as interações entre estruturas, processos e tradições, que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como os cidadãos e outros *stakeholders* são ouvidos.

No Brasil, a governança do setor público atraiu o interesse de diversos autores. Fontes Filho (2003) discutiu problemas de gestão comuns na administração pública com o objetivo de construir um modelo de governança aplicável ao contexto das organizações públicas, bem como das organizações sem fins lucrativos. Mello (2006) verificou a aplicabilidade dos princípios e recomendações de governança corporativa propostos pelo IFAC ao setor público federal brasileiro. Viana (2010) realizou uma pesquisa em municípios da Região Administrativa de Ribeirão Preto para identificar práticas de governança corporativa e sua relação com os resultados fiscais. Matias-Pereira (2010) analisou os fundamentos e as razões de adaptação e transferência das experiências da governança corporativa para o setor público brasileiro.

Segundo Matias-Pereira (2010, p.114), “a governança corporativa no setor público, refere-se à administração das agências do setor público, por meio dos princípios da governança corporativa do setor privado”. Para Slomski, Melo, Tavares Filho e Macêdo (2008), abrange o modo como uma organização é administrada, a estrutura corporativa, a cultura, as políticas, as estratégias e a forma como a organização lida com os diversos *stakeholders*.

O Tribunal de Contas da União - TCU, órgão de controle externo do governo federal brasileiro, entende que a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas, interdependentes e complementares entre si: (i) sociedade e Estado; (ii) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (iii) órgão e entidades; e (iv) atividades intraorganizacionais (BRASIL, 2014b).

Figura 2 – Perspectivas de observação da governança no setor público



Fonte: TCU –Referencial básico de governança (BRASIL, 2014b).

Na primeira perspectiva (sociedade e Estado), a governança pode ser entendida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais para atender as demandas da sociedade. Trata-se da vertente política da governança cujo objeto abrange as estruturas democráticas, os processos eleitorais, o controle social, os instrumentos institucionais de controle (sistema de freios e contrapesos), entre outros (BRASIL, 2014b).

Sob a segunda perspectiva (entes federativos, esferas de poder e políticas públicas), a governança pode ser definida como “a habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas” (BRASIL, 2014b, p. 20).

A terceira perspectiva (órgãos e entidades) trata da otimização dos resultados, ofertados pelas organizações aos cidadãos e demais usuários dos serviços públicos, visando o interesse público. Envolve, entre outros, a integridade, os valores éticos, a gestão do desempenho, o gerenciamento de riscos, a transparência e a *accountability* (BRASIL, 2014b).

Finalmente, na quarta perspectiva (intraorganizacional), cujo escopo de aplicação abrange a governança de pessoal, de tecnologia, de logística, de orçamento e finanças, de regulamentações etc., a governança pode ser entendida como o “sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados” (BRASIL, 2014b, p. 21).

A governança no setor público “surgiu e se espalhou como uma consequência das novas teorias modernistas e das reformas do setor público que foram inspiradas por tais teorias” (BEVIR, 2011, p. 103). O modernismo, em termos substantivos, incorporou tópicos emergentes, tais como partidos políticos, grupos de interesse e redes políticas. Em termos formais, os modernistas adotaram modelos, correlações e classificações que perpassam o tempo e o espaço, rompendo com o historicismo desenvolvimentista predominante até então, caracterizado pelas narrativas históricas e evolucionistas (BEVIR, 2011).

Entretanto, devido à existência de duas variedades de modernismo dominantes na Ciência Social contemporânea, a governança surgiu em duas ondas analiticamente distintas da reforma do serviço público. A primeira está associada a um conceito econômico de racionalidade, caracterizado: (i) pelo neoliberalismo; (ii) pelo *New Public Management*; e (iii) pela terceirização. A segunda onda da governança está associada a um conceito sociológico de racionalidade, caracterizado: (iv) pelas redes e parcerias; (v) pela atuação coordenada dos diferentes setores do governo pautada por metas transversais; (vi) e pela redução da atuação estatal direta na economia em favor da iniciativa privada (BEVIR, 2011).

André Luiz Vilagelim Bizerra (2011) adota a interpretação derivada da primeira onda ao avaliar a aderência dos relatórios de gestão de uma prefeitura municipal aos princípios e práticas de governança recorrentes na literatura. O autor define a governança pública como o conjunto de princípios básicos e práticas que conduzem a administração pública ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade nos seus resultados, através de um melhor gerenciamento dos seus processos e atividades, promovendo a prestação de contas responsável (*accountability*) e transparência das ações.

Já Leonardo Secchi (2009) adota a interpretação derivada da segunda onda ao realizar uma pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos clássicos ou recentemente publicados na literatura de administração pública na Europa e nos Estados Unidos. O autor conceitua a governança pública como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas. Segundo Secchi (2009), a governança pública significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) também adotaram o conceito de governança derivado da segunda onda modernista quando realizaram um estudo comparativo entre os conceitos de governança e *New Public Management*– NPM. A análise foi realizada a partir das cinco dicotomias básicas defendidas durante a Reforma do Aparelho do Estado de 1995: (i) administração e política; (ii) formulação e execução de políticas públicas; (iii) autonomia e dependência; (iv) cidadão e cliente; e (v) transparência e eficiência. As conclusões do trabalho enfatizam a prevalência dos princípios baseados no NPM em detrimento da sua aplicabilidade na rede de governo em construção no Brasil da redemocratização e da pós-desestatização.

Quadro 2 – Conceitos sob o olhar do *New Public Management* e da Governança.

Conceito	<i>New Public Management</i>	Governança
Desenvolvimento de novos instrumentos para controle e <i>accountability</i>	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; <i>accountability</i> é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado.	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes público-privadas; <i>accountability</i> continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação de <i>stakeholders</i> , especialmente, no cliente-cidadão.
Redução da dicotomia público-privada	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da maior participação de outros atores. Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público-privadas.
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso.
Ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, conseqüentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados.
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.
Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica <i>agent-principal</i> .	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento e orçamento e transparência.

Fonte: Elaborado por Peci et al (2008), baseado em Peters e Pierre (1998) e Prats e Catalá (2006).

Uma vez que o conceito de governança pode ser aplicado tanto ao setor público quanto ao setor privado, esse conceito também pode ser utilizado no contexto das entidades do terceiro setor. Isso porque as entidades do terceiro setor possuem natureza híbrida, apresentando características inerentes a ambos setores: público e privado. Essas entidades são formalmente privadas, pois não estão sob o controle direto do Estado, porém são materialmente públicas por buscarem a satisfação do interesse público, ao invés do lucro.

Algumas das características típicas do conceito de governança apresentadas por Peci et al (2008), Secchi (2009) e Bevir (2011), sugerem a aplicabilidade do conceito de governança ao terceiro setor. São exemplos dessas características: (i) a redução da atuação estatal em favor da iniciativa privada; (ii) a ênfase nas redes e parcerias público-privadas; (iii) incentivo à gestão por resultados; (iv) foco na participação dos *stakeholders*, especialmente do cidadão; e (v) transparência e controle social.

Nesse sentido, Fontes Filho (2003) discutiu problemas de gestão comuns na administração pública com o objetivo de propor elementos à construção de um modelo de governança que seja aplicável ao contexto das organizações públicas, bem como das organizações sem fins lucrativos. A discussão foi realizada a partir da teoria da agência, que foca os contratos entre os proprietários e os gestores, e da teoria institucional, que pressupõe a incorporação de regras e procedimentos pelas organizações para alcançar a legitimidade.

Leal e Famá (2007) investigaram por meio de um estudo de caso, quais os mecanismos de governança passíveis de implementação nas entidades integrantes do terceiro setor. Os resultados apontaram que grande parte dos princípios e práticas da governança corporativa são aplicáveis ao terceiro setor, tais como a ética, a responsabilidade corporativa, a prestação de contas e a transparência, uma vez que há forte assimetria informacional entre o gestor da organização e aquilo que é amplamente divulgado e que influencia a escolha dos doadores.

Vargas (2008) buscou evidenciar em que medida os princípios da boa governança definidos pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC: (i) transparência; (ii) equidade; (iii) *accountability* e (iv) responsabilidade corporativa - são seguidos por entidades sediadas sem fins lucrativos localizadas nas regiões sul e sudeste do Brasil. Os resultados sugerem uma concordância positiva da aplicação desses princípios nas entidades estudadas.

Mindlin (2012) analisa um conjunto de mecanismos de governança, adaptados a partir daqueles identificados na literatura de governança de empresas e organizações sem fins lucrativos. Trata-se de um estudo de casos, descritivo e exploratório, em que se colheram e se analisaram dados sobre oito organizações por meio de publicações e entrevistas. Os resultados indicam que os mecanismos de governança são passíveis de adaptação e aplicação nas fundações empresariais.

Diante do exposto, considerando que o conceito de governança é também aplicável ao contexto do terceiro setor, serão exploradas, no tópico a seguir, as principais teorias utilizadas para compreender e explicar a governança. O objetivo é construir uma abordagem a partir dos elementos de múltiplas teorias, a exemplo de pesquisadores como Eisenhardt (1988), Lynall, Golden e Hillman (2003), Christopher (2010) e Van Puyvelde, Caers, DuBois e Jegers (2012).

2.4 Uma perspectiva multiteórica da Governança no Terceiro Setor

A teoria da agência, proposta por Jensen e Meckling (1976), destacou-se como uma das primeiras teorias subjacentes para a governança. Os autores pressupõem a separação entre propriedade e gestão e sugerem a existência de uma relação lógica entre os principais atores de uma organização: acionistas, executivos e o Conselho de Administração. Nessa relação, denominada relação de agência, os acionistas representam a figura do principal, cujos interesses podem ser afetados pelo comportamento do agente, figura que representa os executivos. O Conselho de Administração atua como um instrumento para alinhar o comportamento do agente (executivos) aos interesses do principal (acionistas).

A relação de agência consiste em um contrato, firmado entre o principal e o agente, envolvendo a delegação de alguma autoridade (do principal para o agente) para tomada de decisão visando que o agente desempenhe algum serviço de interesse do principal. A partir dessa relação, pode surgir um conflito de interesses decorrente do fato de que o agente poderá exercer a autoridade delegada para satisfazer seus próprios interesses, em detrimento dos interesses do principal (JENSEN; MECKLING, 1976)

A mitigação desse conflito de interesses entre o principal e o agente envolve um custo, denominado custo de agência (FAMA; JENSEN; 1983). Segundo Jensen e Meckling (1976), o custo de agência abrange despesas relativas: (i) à elaboração e estruturação dos contratos; (ii) ao monitoramento das atividades do agente; (iii) à demonstração de que seus atos do agente não prejudicam o principal; e (iv) às perdas residuais decorrentes da divergência entre as decisões do agente e as decisões que poderiam aumentar a riqueza do principal.

Apesar de Ross (1973, p. 134) entender que “exemplos de agência são universais”, o uso da teoria da agência não é consenso. Hirsch e Friedman (1986) entendem que ela é excessivamente limitada, por enfatizar somente o preço das ações. Ogden (1993) critica a teoria por não considerar as estruturas de poder da organização, tampouco o modo pelo qual essas relações de poder determinam os contratos. Aguilera e Jackson (2003) trataram da incapacidade da teoria da agência para explicar com precisão os arranjos de governança corporativa em diferentes contextos institucionais. Wiseman, Cuevaz-Rodríguez e Gomez-Mejia (2012) criticam o fato de ela não considerar o contexto social em que os contratos estão inseridos.

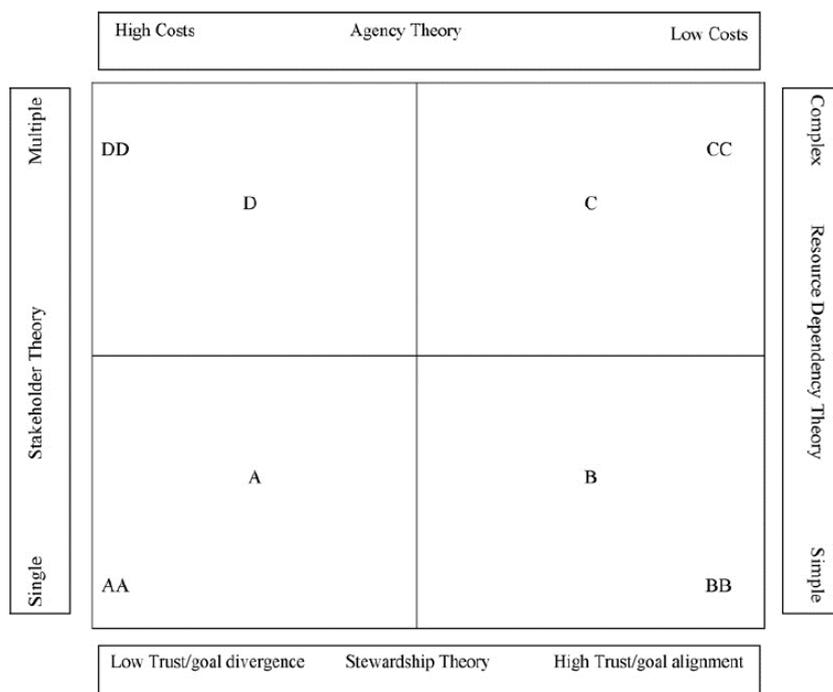
Assim, em razão das limitações da teoria da agência, alguns pesquisadores propõem uma abordagem com múltiplas teorias. Kathleen M. Eisenhardt (1989) recomenda o uso da teoria da agência juntamente com teorias complementares, de modo a trazer novas perspectivas para compreender melhor a complexidade das organizações. Nesse sentido, Lynall, Golden e Hillman (2003) combinaram a teoria da agência com outras para analisar a governança corporativa das empresas, especialmente os fatores que influenciam a composição do Conselho de Administração. Ainda nesse sentido, Christopher (2010) integrou a teoria da agência com outras para ampliar a capacidade de reconhecer as forças externas que afetam as organizações.

Eisenhardt (1988) realizou um estudo sobre as políticas de remuneração no mercado de calçados do varejo norte-americano. Utilizando hipóteses baseadas na teoria da agência e na teoria institucional, a pesquisadora visa explicar o processo de remuneração baseado no desempenho. As conclusões apontam que o ambas as perspectivas (agência e institucional) são necessárias para uma boa descrição da política de remuneração dos vendedores.

Lynall et al (2003) propõe uma abordagem combinando quatro teorias: (i) a teoria da agência; (ii) a teoria institucional; (iii) a teoria da dependência de recursos; e (iv) teoria da administração. Os autores mostraram que a composição do Conselho de Administração e, conseqüentemente, o desempenho da organização são um reflexo de seu nível de maturidade, bem como do poder de seu *Chief Executive Officer* e financiadores externos.

Christopher (2010) analisa a governança corporativa das organizações a partir de uma abordagem que integra a teoria da agência com mais três: dependência de recursos, *stakeholders* e *stewardship*. O estudo argumenta que essa abordagem pode reduzir a lacuna existente na governança, tanto no aspecto teórico quanto no aspecto prático. O autor propõe, como agenda de pesquisa, validar a abordagem proposta mediante aplicação em várias configurações organizacionais existentes.

Figura 3 – Modelo de abordagem multiteórica para a governança



Fonte: Christopher (2010).

No âmbito do terceiro setor, Van Puyvelde et al (2012) propôs uma abordagem mais ampla de governança das organizações sem fins lucrativos, combinando a teoria da agência com aspectos das teorias do *stakeholder* e *stewardship*, bem como com a literatura empírica sobre a governança dessas entidades. A partir da perspectiva dos *stakeholders*, os pesquisadores identificaram os principais atores de uma organização sem fins lucrativos e dividiram suas relações em diferentes categorias para abordar questões relacionadas à *accountability*.

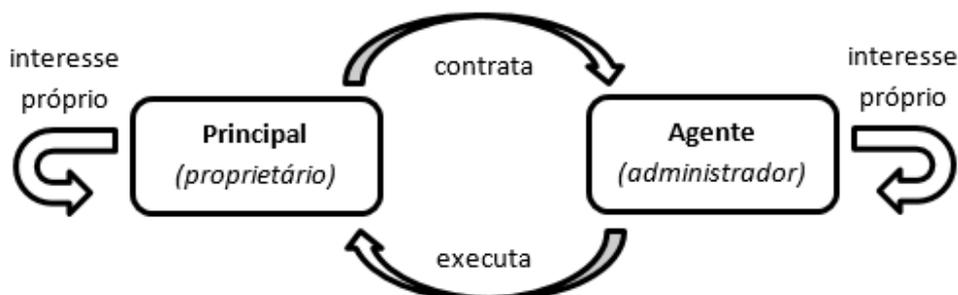
No mesmo sentido de Van Puyvelde et al (2012) e buscando atender a agenda de pesquisa proposta por Joe Christopher (2010), o presente estudo visa explicar, a partir de uma abordagem de múltiplas teorias, a governança no âmbito do contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC, principalmente no que se refere ao processo de *accountability* dessa relação. O intuito é vincular as formas de influência mais amplas do IMPA com seus mecanismos e processos específicos de governança, especialmente o mecanismo de controle, do qual a *accountability* faz parte.

Assim, para superar os problemas da teoria da agência, cujas limitações já foram apresentadas neste tópico, propõe-se complementar sua abordagem teórica utilizando os conceitos oriundos das teorias do *stewardship*, do *stakeholder* e da dependência de recursos. Nos parágrafos a seguir serão apresentadas as principais ideias relacionadas a cada uma dessas teorias, bem como alguns exemplos de estudos relacionados ao terceiro setor em que essas teorias foram aplicadas. O objetivo é descrever como essas teorias podem ser aplicadas às entidades do terceiro setor.

2.4.1 Teoria da Agência

A Teoria da Agência, proposta por Jensen e Meckling (1976), pressupõe que a separação entre proprietários (principal) e os administradores (agentes) gera uma relação de agência entre eles, conforme a Figura 4. Essa relação caracteriza-se por: (i) assimetria de informação - o agente dispõe de mais informação sobre os detalhes das tarefas a executar do que o principal, o que lhe permite auferir vantagens; (ii) os interesses das partes envolvidas (principal e agente) não coincidem e são muitas vezes conflitantes; (iii) custos mais elevados para o principal em decorrência de comportamentos auto interessados e oportunistas por parte dos agentes (ARAUJO, 2001).

Figura 4 – Modelo da relação de agência



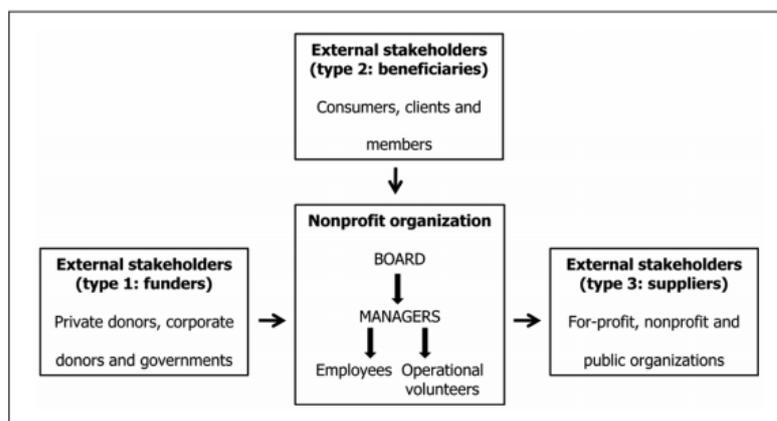
Fonte: elaborado a partir de Jensen e Meckling (1976).

A partir de uma perspectiva econômica, na qual as decisões são tomadas racionalmente e com o objetivo de maximizar a utilidade do contrato, as causas do comportamento oportunista do agente são essencialmente duas: (i) a seleção adversa; e (ii) o risco moral (WRIGHT; MUKHERJI; KROLL, 2001). A seleção adversa decorre do fato de que o principal, no momento da contratação, não é capaz de verificar, completamente, as competências do agente. O risco moral ocorre, após a contratação, quando o agente, ciente de que o principal não dispõe de informação suficiente sobre seu comportamento, não se esforça para alcançar o objeto pactuado (EISENHARDT, 1989).

No âmbito das entidades sem fins lucrativos, também conhecidas como entidades do terceiro setor, Brody (1996) defendeu a aplicabilidade da teoria da agência por entender que essas entidades são bastante parecidas com aquelas que possuem finalidade lucrativa no que se refere às tensões do conflito de agência. Segundo o pesquisador, mesmo na ausência de proprietários formais (acionistas), alguém terá que manter a instituição em funcionamento visando os objetivos estabelecidos, além de manter os relacionamentos com as principais partes interessadas nesses objetivos e gerenciar os recursos necessários para alcançá-los.

Nesse sentido, Van Puyvelde et al (2012) identificou seis importantes categorias de relacionamentos principal-agente nas entidades sem fins lucrativos: (i) financiadores-organização; (ii) beneficiários-organização; (iii) organização-fornecedores; (iv) conselho de administração-administradores; (v) administradores-empregados; (vi) administradores-voluntários. Nos três primeiros, a relação principal-agente envolve atores externos à organização, tais como governo, organizações públicas, doadores (pessoas ou empresas), clientes etc. Nos demais relacionamentos, atores internos, tais como o conselho de administração, empregados e voluntários da entidade desempenham esses papéis.

Figura 5 – Relacionamentos principal-agente das entidades sem fins lucrativos



Fonte: Van Puyvelde et al (2012).

Quanto aos relacionamentos principal-agente que envolvem atores externos, de acordo com Van Puyvelde et al (2012), a organização pode atuar tanto como principal quanto como agente. Nas duas primeiras categorias de relação principal-agente, financiadores-organização e beneficiários-organização, os atores externos atuam como principal enquanto a própria organização desempenha o papel de agente. Entretanto, na terceira categoria, organização-fornecedores, a entidade assume o papel de principal enquanto os atores externos (fornecedores) desempenham o papel de agente.

Já no que se refere aos relacionamentos principal-agente que envolvem exclusivamente atores internos, Van Puyvelde et al (2012) entende que os administradores também podem exercer tanto o papel de principal quanto de agente. Os administradores atuam como agentes em relação ao conselho de administração (quarta categoria), porém desempenham o papel de principal em relação aos empregados (quinta categoria) e também em relação aos voluntários (sexta categoria).

Das categorias identificadas por Van Puyvelde et al (2012), grande parte dos estudos teóricos sobre a teoria da agência nas entidades sem fins lucrativos enfatizam aquela que trata da relação de agência entre os administradores e o conselho de administração. Nessa relação há um potencial conflito entre o conselho, que atua como principal, e os administradores, que podem se sentir insuficientemente comprometidos com a missão institucional. Tal possibilidade decorre da ausência de proprietários formais e do fato de que essas entidades promovem apenas resultados voltados à realização de sua missão, ao invés do lucro. Assim, um comportamento oportunista por parte dos funcionários pode se manifestar, em detrimento dos resultados organizacionais (SATHLER, 2008).

Entretanto, alguns pesquisadores argumentam que a teoria da agência não explica satisfatoriamente a governança das entidades sem fins lucrativos. Greller (2015), por exemplo, entende que o modelo baseado na teoria da agência não se aplica adequadamente à *accountability* dessas entidades, porém abre uma exceção para aquelas que sejam ricas em recursos financeiros, recursos humanos, atores políticos ou que possuam relacionamento com o Estado. Nesses casos, os recursos recebidos por essas entidades sem fins lucrativos são tão abundantes que não há necessidade de atenuar o comportamento às exigências dos fornecedores de recursos locais, clientes ou instituições, ou seja, funcionalmente, essas entidades possuem proprietários (GRELLER, 2015).

No campo dos estudos empíricos, a despeito das controvérsias doutrinárias sobre a aplicabilidade da teoria da agência, muitos pesquisadores analisaram a governança das entidades sem fins lucrativos sob o prisma dessa teoria, a exemplo de Rodrigues e Malo (2006), Leal e Famá (2007), Bertolin, Santos, Lima e Braga (2008), Rezende Facure e Dalmácio (2009) e Ecco, Ribeiro, Kock, Marcon e Alberton (2010).

Rodrigues e Malo (2006) analisaram a governança das entidades sem fins lucrativos por meio do estudo de caso da entidade Doutores da Alegria. A análise consistiu na comparação entre perspectivas teóricas, inclusive a teoria da agência. Segundo os autores, a forte influência dessa teoria confere ao conceito de governança o sentido de práticas de controle para maior eficiência e transparência na gestão organizacional. Os resultados obtidos contribuem para o esclarecimento, evolução e crítica do conceito de governança.

Leal e Famá (2007) realizaram um estudo de caso sobre a entidade sem fins lucrativos responsável pela administração do Hospital do Câncer em Uberlândia-MG sob a perspectiva da teoria da agência. As conclusões apontam que grande parte dos princípios e práticas de governança corporativa são aplicáveis ao terceiro setor em decorrência da assimetria informacional existente entre o gestor da organização e os doadores.

Bertolin et al (2008), por meio de um estudo de caso realizado sobre uma cooperativa de cafeicultores localizada no Sul de Minas Gerais, constataram a existência de assimetrias de informação entre dirigentes e associados. As análises buscaram compreender os efeitos dessa assimetria de informação sobre as transações e relações de confiança da organização, permitindo reflexões sobre a aplicabilidade da teoria da agência a essas entidades.

Rezende, Facure e Dalmácio (2009) verificaram, a partir da teoria da agência, o nível de aderência de organizações sem fins lucrativos às práticas de governança. A análise, realizada a partir de uma amostra de vinte e sete clubes brasileiros de futebol, subsidiou a construção de um índice para avaliar as práticas de governança corporativa nessas entidades. Os resultados da avaliação apontaram fragilidades no modelo de gestão dos clubes analisados.

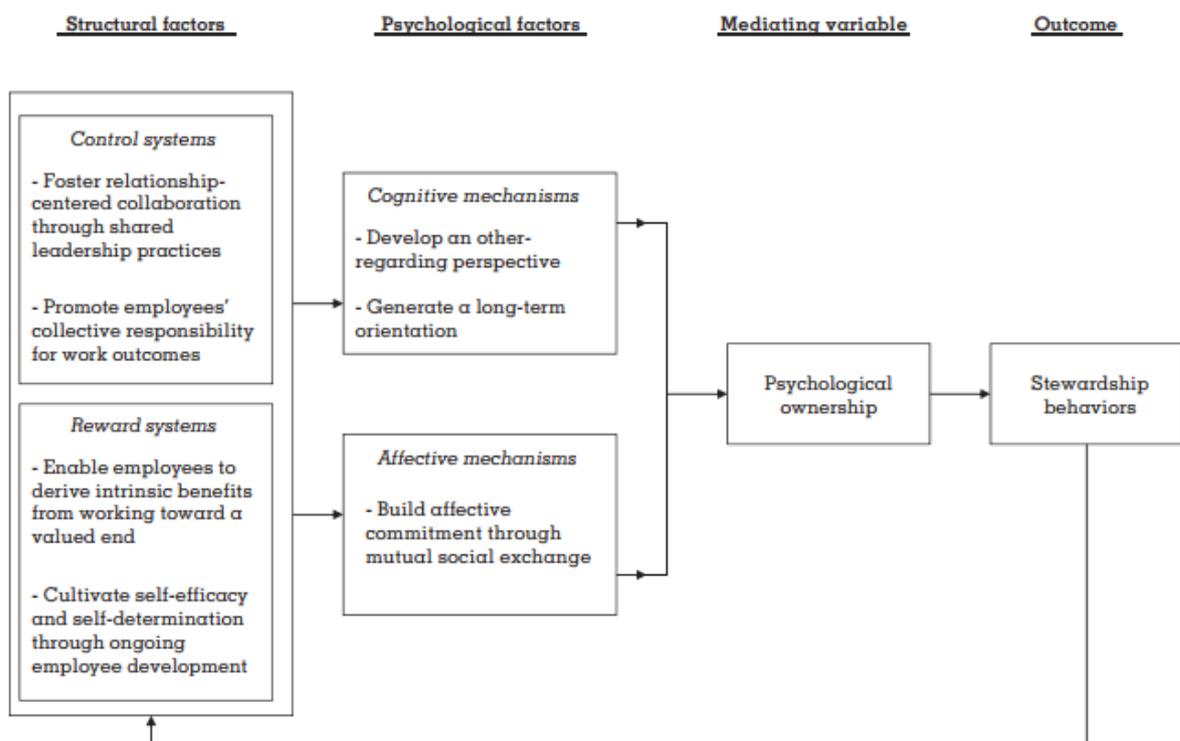
Ecco et al (2010) também analisaram, à luz da teoria da agência, a existência de conflitos de agência, em uma gestão por resultados, de uma organização educacional sem fins lucrativos, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC do Estado de Santa Catarina. O estudo analisou o contrato celebrado entre a sede da organização e suas unidades escolares para o cumprimento de metas. Os resultados demonstram que a assimetria de informação e a cultura organizacional são fatores que contribuem para que o problema de agência ocorra e que essas situações deveriam ser levadas em consideração na elaboração de um contrato ótimo.

2.4.2 Teoria do *Stewardship*

A teoria do *stewardship*, proposta por Donaldson e Davis (1991), diferentemente da teoria da agência, pressupõe um alinhamento de interesses entre os executivos e os acionistas. Assim, o administrador será pautado por um comportamento ético, visando o interesse coletivo. Tal comportamento é influenciado por fatores intrínsecos, tais como realização pessoal, reconhecimento e identificação com os objetivos organizacionais.

Esse comportamento do administrador, orientado pelo interesse coletivo, conhecido como comportamento *steward*, sofre influência de um sentimento de responsabilidade sobre a organização decorrente de fatores psicológicos, tais como o desenvolvimento de uma visão sob perspectiva dos demais, uma orientação de longo prazo ou um sentimento de compromisso afetivo decorrente do intercâmbio social. Tais fatores psicológicos, por sua vez, são afetados por fatores estruturais de controle e de recompensa. Os fatores estruturais de controle envolvem práticas de liderança e um sentimento de responsabilidade coletiva, enquanto os fatores estruturais de recompensa envolvem o desenvolvimento de funcionários e os benefícios de se trabalhar por um objetivo valorizado (HERNANDEZ, 2012).

Figura 6 – Modelo de antecedentes do *stewardship*



Fonte: Hernandez (2012).

Esse comportamento *steward* é explicado por uma perspectiva oriunda da sociologia denominada *homo sociologicus*, que considera as características inerentes à condição humana, permitindo que o foco de interesse do administrador mude em virtude de valores, atitudes e comportamentos. Tal perspectiva se contrapõe à visão do *homo economicus*, típica da teoria da agência, na qual as preferências são fixas e focadas nos próprios interesses. (HIRSCH; MICHAELS; FRIEDMAN, 1987).

Ao contrário da teoria da agência, baseada no individualismo motivado por necessidades econômicas, a teoria do *stewardship* enfatiza o coletivismo decorrente da busca de crescimento e autorrealização. Segundo a teoria do *stewardship*, o poder deriva do conhecimento e competências pessoais, diferentemente do poder institucional, característico da teoria da agência, baseado em sanções e recompensas (DAVIS; SCHOORMAN; DONALDSON, 1997).

Logo, sob a perspectiva da teoria do *stewardship*, não é somente a implantação de mecanismos de controle que melhora do desempenho organizacional, mas também outros fatores estruturais da organização, tais como seus mecanismos de recompensa. Esses fatores estruturais apresentam a capacidade de ativar os fatores psicológicos que induzirão um sentimento de responsabilidade no administrador. Tal sentimento balizará as ações do administrador, de acordo com o bem-estar dos demais indivíduos no longo prazo, resultando em um comportamento cooperativo.

2.4.3 Teoria do Stakeholder

Freeman (1984) define *stakeholder* como qualquer indivíduo ou grupo que influencie ou seja influenciado pela busca ou alcance dos objetivos organizacionais. Segundo o autor são os grupos que têm interesse legitimado sobre a organização (FREEMAN, 1984). O termo foi inicialmente utilizado para designar todos os grupos sem os quais a organização deixaria de existir, tais como acionistas (também conhecidos como *shareholders*), empregados, clientes, fornecedores, credores e a própria sociedade (DONALDSON; PRESTON, 1995).

Os *stakeholders* de uma organização podem ser classificados em três categorias: (i) *stakeholders* internos, tais como administradores e empregados; (ii) *stakeholders* externos, como os clientes, os fornecedores e os concorrentes; ou (iii) *stakeholders* de interface, tais como o conselho de diretores, que é responsável pela conexão da organização com o ambiente em que ela está inserida. Ainda, esses *stakeholders* podem ser segregados de acordo com seu potencial de ameaça ou de cooperação com objetivos organizacionais (SAVAGE; NIX; WHITEHEAD; BLAIR, 1991).

Os *stakeholders* podem ainda ser divididos em normativos ou derivativos. Os *stakeholders* normativos são aqueles que participam de um esquema cooperativo com a organização que envolve obrigações recíprocas. Ou seja, são aqueles atores possuem direitos e obrigações junto à organização, tais como financiadores, empregados, clientes e a própria comunidade. Já os *stakeholders* derivativos são aqueles que, apesar de não participarem do esquema cooperativo da organização, possuem contato com os *stakeholders* normativos ou com a própria organização, podendo afetar ambos (PHILLIPS, 2003).

A teoria do *stakeholder* utiliza o relacionamento com unidade de análise e está relacionada ao problema da criação de valor. Assim, de acordo com Freeman, Harrison, Wicks, Parmar e Colle (2010), a teoria busca responder os seguintes questionamentos. Se a decisão for tomada, para quem o valor será criado e para quem será destruído? Quem será prejudicado e quem será beneficiado? Os valores de quem serão aceitos e os valores de quem serão rejeitados?

De acordo com a teoria do *stakeholder*, a eficácia da organização é medida por sua habilidade de satisfazer não somente os acionistas, mas igualmente aqueles agentes que têm um vínculo com a organização (FREEMAN, 1984). Entretanto, segundo Phillips (2003), o administrador, responsável por gerenciar o relacionamento entre a organização e o *stakeholder*, deve priorizar os *stakeholders* normativos e, caso seja necessário priorizar os *stakeholders* derivativos, por estarem exercendo alguma espécie de pressão sobre a organização, o administrador deve fazê-lo apenas momentaneamente.

Donaldson e Preston (1995) propuseram três abordagens para a teoria dos *stakeholders*: (i) normativa; (ii) instrumental; (iii) descritiva / empírica. A abordagem normativa estabelece como os gerentes devem lidar com os *stakeholders*, partindo do pressuposto que eles têm interesses legítimos, bem como um valor intrínseco para a organização. A abordagem instrumental prevê quais seriam os efeitos sobre o desempenho organizacional decorrentes da atuação dos administradores em relação aos *stakeholders*. Já a abordagem descritiva / empírica verifica se a forma como os administradores se relacionam com os *stakeholders* na realidade corresponde aos conceitos previstos no arcabouço teórico.

No âmbito das entidades sem fins lucrativos, apesar da ausência de acionistas, a governança sofre pressão de diversos interessados, que buscam alcançar seus próprios objetivos. Sendo assim, a teoria dos *stakeholders* mostra-se útil para explicar e compreender a governança dessas entidades (FONTES FILHO, 2003). Nesse sentido, Van Puyvelde et al (2012) identificou os principais tipos de *stakeholders*, conforme consta da tabela a seguir.

Quadro 3 – *Stakeholders* de uma organização sem fins lucrativos.

Tipo	Stakeholder	Descrição
Interface	Membros do Conselho	O conselho de diretores é o órgão que representa a organização para o mundo exterior e garante que a organização desempenhe sua missão.
Internos	Administradores	Gestores da organização sem fins lucrativos.
	Empregados	Equipe remunerada que desempenha as atividades da organização sem fins lucrativos.
	Voluntários operacionais	Voluntários diretamente envolvidos com a provisão dos bens e serviços oferecidos pela organização.
Externos	Financiadores	Indivíduos ou organizações que fazem doações para a organização sem fins lucrativos, bem como governo e agências governamentais que destinam subsídios para a organização sem fins lucrativos.
	Beneficiários	Consumidores, clientes e membros da organização.
	Fornecedores	Organizações com ou sem fins lucrativos, ou ainda organizações governamentais que fornecem bens ou serviços para a organização sem fins lucrativos.
	Concorrentes	Organizações com ou sem fins lucrativos, ou ainda organizações governamentais que atuam no mesmo nicho da organização sem fins lucrativos.
	Organizações parceiras	Organizações com ou sem fins lucrativos, ou ainda organizações governamentais que colaboram com a organização sem fins lucrativos.
	Outros	Outros <i>stakeholders</i> externos, tais como mídia, grupos da comunidade e pessoas/grupos afetados pelas externalidades produzidas pela organização sem fins lucrativos.

Fonte: adaptado de Van Puyvelde et al (2012).

2.4.4 Teoria da Dependência de Recursos

A teoria de dependência de recursos proposta por Pfeffer e Salancik (1978) propõe que a eficiência da gestão organizacional depende da solução prévia dos problemas relacionados à gestão e à distribuição dos recursos considerados essenciais às atividades da organização. Nesse sentido, cabe ao gestor buscar, a partir dos mecanismos de governança corporativa, assegurar o fluxo desses insumos, sejam eles físicos, financeiros ou legitimidade, visando a perenidade da organização. De acordo a teoria, o acesso a esses recursos essenciais ocorre por meio associações, alianças estratégicas, compartilhamento de pessoas, operações conjuntas, fusões, aquisições etc.

No âmbito da governança corporativa, o conselho de administração desempenha um papel primordial na obtenção desses recursos vitais para a organização. O papel do conselho é fazer a troca de informações, compartilhamento de recursos, ideias, estabelecimento de relações com outras instituições com o objetivo de as incertezas ambientais e garantir os recursos

necessários para as operações da organização (MARTINS, 2010). Os conselheiros detêm informações e relacionamentos com *stakeholders*-chave, tais como governo, credores, fornecedores, clientes ou grupos da sociedade civil, que apresentam potencial para melhorar o desempenho organizacional (SILVEIRA, 2010).

A Teoria da Dependência de Recursos, segundo Pfeffer e Salancik (1978), apresenta três questões centrais: (i) o ambiente como fonte de recursos; (ii) o poder e a interdependência; e (iii) as estratégias organizacionais para reduzir a interdependência. A primeira enfatiza a importância do contexto em que a organização está inserida decorrente da interdependência e da necessidade de relacionamento com grupos externos relevantes para alcançar os recursos necessários à sua sobrevivência. A segunda questão diz respeito à interdependência de suas relações sociais entre os atores e ao fato de que eles não controlam completamente todas as circunstâncias necessárias aos resultados pretendidos. A terceira trata da atuação dos gestores no sentido de controlar a influência do contexto sobre os resultados organizacionais (PFEFFER; SALANCIK, 1978).

2.5 Accountability no Terceiro Setor

A governança, fundamentalmente, trata do poder, dos relacionamentos e da *accountability*: quem tem influência, quem decide, e como os tomadores de decisão prestam contas de seus atos (GRAHAN, AMOS E PLUMPTURE, 2003). No setor público, a governança compreende a maneira como as organizações do setor público desempenham as responsabilidades que lhes são atribuídas, sendo transparentes, *accountables* e prudentes nas decisões, na elaboração de políticas e na execução dos programas (SLOMSKI et al, 2008).

Independentemente do conceito de governança adotado, torna-se fundamental discutir a questão da *accountability*, seja sob a perspectiva do neoliberalismo, seja sob a perspectiva das redes. Essa questão ganhou destaque no *Public Service Orientation* – PSO, terceiro momento do *New Public Management*. Segundo Abrucio (1997), toda a reflexão realizada pelos teóricos do PSO leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, questões que estavam praticamente ausentes do debate sobre o modelo gerencial.

Nesse sentido, Mark Bevir (2011) entende que o surgimento da governança sugere problemas de transparência e legitimidade devido ao fato de que os atores do setor público não são democraticamente eleitos e é raro que eles sejam diretamente responsabilizáveis perante os representantes eleitos. A responsabilidade, como concebida pelos historicistas

desenvolvimentistas, torna-se menos relevante que a *accountability*, seja dos servidores públicos, seja dos políticos. Assim, um aumento de sua importância no setor público origina questões sobre a *accountability* (BEVIR, 2011).

Esse entendimento é corroborado pelo estudo realizado pelo *International Federal of Accountants* (IFAC), denominado *Governance in the public sector: a governing body perspective* (2001), que elencou a *accountability* com um dos três princípios fundamentais de governança no setor público. Segundo o IFAC, as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, e devem submeter-se ao escrutínio externo apropriado.

O conceito de *accountability* surgiu ao longo do modernismo, modo de conhecimento que atomiza o fluxo da realidade ao propor modelos formais que perpassam o tempo e o espaço e incorpora temas como partidos políticos, grupos de interesse e redes políticas às discussões sobre a administração pública, em decorrência, dentre outros fatores, da perda da fé nos princípios relacionados ao progresso das nações em direção ao Estado organizado, à liberdade e ao governo representativo e sustentável. Esse modernismo dividiu-se em duas variedades, ambas contrastantes com o historicismo desenvolvimentista que vinha prevalecendo até então. A primeira, baseada no conceito econômico de racionalidade, prevê uma modalidade de *accountability* via procedimentos. A segunda, baseada no conceito sociológico de racionalidade, prevê uma *accountability* via desempenho (BEVIR, 2011).

Quadro 4 – Surgimento e variedades do Modernismo

ÂMBITO	HISTORICISMO DESENVOLVIMENTISTA	MODERNISMO	
		GOVERNO	NOVA GOVERNANÇA
Conceito de racionalidade	Civilizacional	Econômica e sociológica	Novas teorias da governança – escolha racional e neo-institucionalismo
Formação do Estado	Estado-nação e/ou Estado imperial	Estado corporativo e/ou Estado de Bem-Estar Social	Estado neoliberal e/ou Estado em rede
Setor público	Serviço Público	Burocracia	Novos mundos da governança – mercados e redes
Modalidade de <i>accountability</i>	Governo responsável	<i>Accountability</i> via procedimentos	<i>Accountability</i> via desempenho

Fonte: Bevir (2011).

Segundo Andrade e Rossetti (2004), a *accountability* consiste na prestação responsável de contas, fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria. Caracteriza-se como os meios pelos quais os indivíduos e organizações são responsabilizados no plano externo por suas ações, bem como os meios pelos quais eles assumem, no plano interno, a responsabilidade pela missão organizacional, objetivos e desempenho (EBRAHIM, 2003).

O termo *accountability* reúne mecanismos e procedimentos que conduzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se a divulgação das políticas públicas e o aumento do nível de transparência (MATIAS-PEREIRA, 2012). Além disso, envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações empreendidas ou não, premiação e/ou castigo (PINHO, 2008).

A *accountability*, em termos sintéticos e aproximativos, pode ser pensada como a transparência, o engajamento dos governantes na prestação de contas e, também, a responsabilização dos governantes pelos seus atos (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Não é um predicado dos sujeitos; ao contrário, é um atributo do sistema político que se impõe aos agentes públicos, sejam estes governantes ou burocratas (CENEVIVA; FARAH, 2006).

Quando se refere aos governantes, sejam eles parlamentares ou chefes do poder Executivo, temos a *accountability* política, que ocorre essencialmente por meio do voto. Já quando se refere aos burocratas, temos a *accountability* administrativa, que ocorre em hierarquias burocráticas e aplica-se aos servidores públicos. A *accountability* administrativa é mais firme que a política, mas constitui um instrumento grosseiro porque não fornece um meio de responder a diferentes níveis de desempenho, apesar de fornecer uma perspectiva teórica para dividir a culpa e procurar a reparação nos casos de má administração (BEVIR, 2011).

O'Donnell (1991) entende que a representação acarreta a ideia de *accountability*: de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar. O'Donnell (1994) classifica a *accountability* como vertical quando o processo de *accountability* é realizado por instâncias institucionais de controle e avaliação, legalmente designadas e com capacidade para exercê-lo, tal qual aquele realizado pelo poder Legislativo, pelos tribunais de contas, pelas controladorias, pelo Ministério Público ou pelo poder Judiciário, temos um *accountability* horizontal. Mas, se esse processo é realizado pelos cidadãos, por entidades da sociedade civil ou até mesmo pelos meios de comunicação, quando buscam expor atos que não se coadunam com interesse público, temos a *accountability* vertical.

A partir da classificação de O'Donnell (1994), Peruzzotti e Smulovitz (2002) propuseram uma nova forma de *accountability* vertical: a *accountability* societal, que engloba um conjunto de iniciativa levadas a cabo por organizações não governamentais, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente. Esse conjunto de atores e iniciativas, guiados por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação

governamental, inclui diferentes ações destinadas a supervisionar o comportamento de funcionários ou agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de corrupção por parte das autoridades, bem como exercer pressão sobre as agências de controle correspondentes para que ativem os mecanismos de investigação e sanção que correspondam.

Quadro 5 – Classificações de *accountability*

		Quem controla?	Mecanismos de Controle	
			Dos políticos	Dos Burocratas
HORIZONTAL		Executivo	- veto	- definição da política - regulação - supervisão administrativa - nomeação e exoneração
		Legislativo	- <i>impeachment</i> - comissões investigativas - derrubada do veto	- definição da política - regulação - supervisão administrativa - nomeação e exoneração
		Judiciário	- revisão judicial	- revisão judicial
		Agências Supervisoras	- poder de coerção - poder investigativo	- poder de coerção - poder investigativo
VERTICAL	Eleitoral	Partidos políticos representados no parlamento	- representação política - definição das políticas públicas	- regulação - definição das políticas públicas
		Cidadãos	- voto	
	Societal	Associações da sociedade civil, organizações não governamentais e movimentos sociais	- mobilização social e exposição pública - investigação por meio das agências supervisoras - definição de agenda	- mobilização social e exposição pública - investigação por meio das agências supervisoras - definição de agenda
		Ouvidorias	- exposição - litígio	- exposição - litígio
		Mídia	- investigação e exposição pública - definição de agenda	- investigação e exposição pública - definição de agenda

Fonte: Smulovitz e Peruzzotti (2000) (tradução nossa).

Cabe mencionar o entendimento de Peruzzotti e Smulovitz (2002) de que a *accountability* societal consiste em um mecanismo não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais, tais como impetração de ações legais, participação em instâncias de monitoramento e denúncias na mídia. Segundo os autores, esse mecanismo se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos.

Ainda sobre a *accountability* societal, destaca-se o estudo realizado por Fox (2015) que reinterpreta avaliações de outros pesquisadores com o objetivo de identificar impactos tangíveis dessa modalidade de *accountability*. Segundo o autor, a *accountability* societal busca melhorar o desempenho institucional por meio do envolvimento dos cidadãos e da capacidade de resposta do Estado e das organizações. Trata-se de uma categoria abrangente que inclui: monitoramento e supervisão (pela sociedade organizada) do desempenho público ou privado, sistemas de acesso e disseminação de informações públicas centrados no usuário, mecanismos de reparação de queixas públicas e a participação cidadã na alocação de recursos (FOX, 2015).

Para Mark Bevir (2011), a nova governança, cujo pano de fundo é uma mistura de teoria da escolha racional com o neoinstitucionalismo, consiste numa espécie de resposta dos povos à crise do Estado, que substitui um tipo de modernismo por outro. Segundo o autor, a narrativa burocrática, o conhecimento técnico neutro das profissões e a *accountability* procedimental, característicos do Estado corporativo e/ou Estado de Bem-Estar Social, dão lugar aos mercados e redes, ao institucionalismo de redes e à *accountability* de desempenho, típicos dos Estado neoliberal e/ou do Estado em rede.

Essa substituição do modelo burocrático pelos mercados e redes parece coerente com o processo de publicização previsto no Plano Diretor da Reforma proposto por Bresser Pereira (BRASIL, 1995), em que os serviços públicos não-exclusivos, tais como universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus seriam prestados pelo terceiro setor, composto pelas entidades públicas não estatais, ao invés do Estado, também conhecido como o primeiro setor.

Entretanto, Goldsmith e Eggers (2004) alertam que, no governo em rede, o problema da *accountability* é o mais difícil de ser superado. A quem culpar se algo sai errado quando a autoridade e a responsabilidade são divididas entre as redes? Como o governo poderia abdicar de certo controle e, ainda assim, garantir os resultados? Como os gestores da rede podem chegar a um equilíbrio entre a necessidade de *accountability* e o benefício da flexibilidade?

Essa dificuldade deve-se ao fato de que os governos tentam resolver a maioria das questões relacionadas a governança e *accountability* por meio de mecanismos rígidos de auditoria e controle. Entretanto, os parceiros da rede, face a esses mecanismos, tendem a tornarem-se rígidos e avessos ao risco. Assim, a inovação entra em colapso e a confiança é prejudicada, reduzindo o valor essencial do relacionamento. Além disso, os mecanismos tradicionais de *accountability*, que se baseiam na padronização de processos, colidem com o próprio propósito da rede: fornecer uma resposta, descentralizada, flexível, individualizada e criativa para um problema público (GOLDSMITH e EGGERS, 2004).

Quadro 6 – Tipos de *accountability*

Tipos de accountability	Finanças	Equidade / qualidade	Desempenho	Confiança	Incentivos
Tradicional	Padrão, prescritiva, documental	Cumprimento das regras do programa	Execução dos insumos e manutenção dos registros documentais	Baixa	Custos com acréscimos
Híbrida / de transição	Prestar contas do dinheiro gasto apenas com serviços contratados	Regras enfatizam justiça e equidade	Atividades	Média	Preço fixo
Rede flexível	Comprovação do desempenho	Acordo estabelecido por serviço	Resultados	Alta	Penalidades e recompensas vinculadas a resultados

Fonte: Goldsmith e Eggers (2004).

Sobre *accountability* no âmbito do terceiro setor, Falconer (1999, p.131) entende que: “[...] uma das responsabilidades da organização é de prestar contas perante os diversos públicos que têm interesses legítimos diante delas [...]”. Segundo o autor, as organizações não governamentais e sem fins lucrativos, por estarem inseridas num contexto de competição por recursos públicos e privados, tendem a usar a *accountability* como uma estratégia competitiva.

A existência de *accountability* (responsabilidade, em última instância) contribuirá para o aumento da credibilidade e da confiabilidade das instituições do terceiro setor, cuja expansão e o fortalecimento é uma responsabilidade, em primeiro lugar, da própria sociedade, que deve instituir mecanismos de transparência e responsabilização capazes de propiciar a construção de sua autoregulação, independentemente do Estado (FERRAREZI; REZENDE, 2001).

Ainda sobre o terceiro setor, Kumar (1995) elenca três tipos de *accountability* que frequentemente ocorrem em entidades sem fins lucrativos: *accountability* com sanções; explicativa e responsiva. O primeiro tipo, *accountability* com sanções, enfatiza que a organização ao mesmo tempo em que é obrigada a prestar contas de seu desempenho para todas as partes envolvidas e interessadas, deve levar em conta que aqueles a quem são prestadas contas têm o poder e a capacidade de aplicar sanções, como por exemplo, o corte de verbas. O segundo tipo, *accountability* explicativa, exige que a prestação de contas explique suas ações, seja verbalmente, por escrito ou formalmente. Já no terceiro tipo, *accountability* responsiva, a organização deve levar em consideração as visões daqueles a quem presta contas.

3. MÉTODO

A presente pesquisa é essencialmente descritiva, pois está interessada em descobrir e observar o fenômeno da *accountability*, entre o IMPA e o MCTIC, procurando descrevê-lo, classificá-lo e interpretá-lo para compreender como esse fenômeno influencia o alcance dos resultados pactuados no contrato de gestão celebrado entre essas entidades.

Nas pesquisas descritivas, que exigem planejamento rigoroso quanto à definição de métodos e técnicas para coleta e análise de dados, recomenda-se a utilização de informações obtidas mediante estudos exploratórios. (OLIVEIRA, 1999).

Em atendimento à recomendação de Oliveira (1999), foram coletadas informações de forma exploratória, mediante entrevistas semiestruturadas, realizadas por meio de um roteiro flexível que incluiu uma questão aberta ao final, permitindo ao entrevistado abordar assuntos que não constavam no roteiro, mas que estavam relacionados ao objeto da pesquisa. Além disso, também foi incluída uma questão do tipo aberta ao final do questionário aplicado, possibilitando ao respondente fornecer qualquer tipo de informação, de forma completamente anônima. Sendo assim, classifica-se o estudo, quanto aos objetivos, como uma pesquisa exploratório-descritiva.

A abordagem adotada é predominantemente qualitativa, uma vez que, devido à complexidade do fenômeno objeto da presente pesquisa, o processo de *accountability* existente entre o IMPA e o MCTIC, buscou-se compreendê-lo a partir da perspectiva dos sujeitos. De maneira diversa da pesquisa quantitativa, não se procura enumerar e/ou medir o evento estudado, tampouco empregar instrumental estatístico. A pesquisa qualitativa parte de questões ou focos de interesse amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve, buscando dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995).

A estratégia adotada para a pesquisa foi o estudo de caso, cuja essência constitui-se numa tentativa de esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados. (SCHRAMM, 1971). Quanto ao escopo, o estudo de caso pode ser definido como uma investigação empírica sobre um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2005).

A escolha da estratégia de estudo de caso mostra-se adequada ao objeto de pesquisa, pois o processo de *accountability* consiste num acontecimento contemporâneo em que o contexto parece ser um aspecto relevante. Esse processo (*accountability*) tem se tornado um fenômeno cada vez mais presente tanto no processo de modernização da administração pública brasileira quanto na realidade dos cidadãos, que devem se tornar cada vez mais participativos da gestão pública (ABRUCIO, 1997). Além disso, o estudo de caso pode ser utilizado quando se quer deliberadamente lidar com questões contextuais, acreditando que elas podem ser altamente pertinentes ao seu fenômeno de estudo (YIN, 2005).

Esse entendimento sobre a adequação da estratégia escolhida pode ser corroborado se for considerando que o pesquisador não possui qualquer controle sobre o objeto da presente pesquisa, cuja pergunta é do tipo “como”, uma vez que visa compreender a maneira pela qual o processo de *accountability* entre o IMPA e o MCTIC interfere no alcance dos resultados pactuados entre essas entidades, pois, segundo Yin (2005, p. 28):

[...] podemos também identificar algumas situações em que uma estratégia específica possui uma vantagem distinta. Para o estudo de caso, isso ocorre quando se faz uma questão do tipo “como” ou “por que” sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle.

O estudo de caso: (i) enfrenta uma situação em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados; (ii) beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados; e (iii) baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo (YIN, 2005).

Quanto à pluralidade de variáveis de interesse, o processo de *accountability* objeto do presente estudo de caso é composto de múltiplos elementos, tais como: as partes cujos interesses são afetados em decorrência do contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC (*stakeholders*); os insumos necessários à execução desse contrato; os resultados alcançados pelo Instituto; os instrumentos por meio dos quais o IMPA presta contas aos *stakeholders* dos resultados alcançados; as recompensas recebidas pelo Instituto caso os resultados pactuados sejam alcançados ou as sanções previstas caso contrário.

Em relação às proposições teóricas que subsidiaram a coleta e análise dos dados, cabe destacar, especialmente, aquelas decorrentes da teoria da agência cuja ênfase recaiu sobre os mecanismos de redução da assimetria de informações entre o IMPA e o MCTIC. Também cabe destacar as proposições decorrentes da teoria do *stewardship*, da teoria da dependência de recursos e da teoria do *stakeholder*, principalmente naquilo que se refere à multiplicidade de partes interessadas no processo de *accountability* objeto da presente pesquisa.

Sobre a convergência dos dados, também conhecida como triangulação, definida por Flick (2008) como uma combinação de diversos métodos qualitativos, cabe apresentar a classificação proposta por Denzin (1989): (i) triangulação de dados, que trata do uso de diferentes fontes de dados; (ii) triangulação do investigador, na qual são empregados diferentes pesquisadores para detectar e minimizar as visões tendenciosas; (iii) triangulação da teoria, que consiste na utilização de várias perspectivas teóricas com o objetivo de produzir mais conhecimento; e (iv) triangulação metodológica, que pode se dar mediante a combinação de diferentes métodos ou mediante a utilização de um mesmo método com diferentes parâmetros.

O presente estudo, considerando a classificação proposta por Denzin (1989), adotou três tipos de triangulação: de dados, da teoria e metodológica. A triangulação de dados foi realizada colhendo, para um mesmo fenômeno, dados primários obtidos junto a atores internos e externos ao IMPA (oriundos do MCTIC, da CGU e do TCU) e dados secundários contidos em documentos produzidos pelo Instituto e demais partes interessadas. A triangulação da teoria se deu a partir da integração da teoria da agência com as teorias do *stewardship*, do *stakeholder* e da dependência de recursos. Finalmente, a triangulação metodológica ocorreu por meio de uma combinação das técnicas de análise documental, entrevista e questionário.

Essa triangulação, especialmente aquela relativa ao uso de múltiplas fontes (triangulação de dados), constitui uma estratégia de validação, viabilizando a construção de uma base de dados com interpretações e descrições do fenômeno estudado, bem como o estabelecimento de uma cadeia de evidências, de modo a conferir legitimidade à pesquisa, desde a questão de pesquisa até as conclusões finais.

Ainda sobre o estudo de caso, cabe esclarecer a questão da generalização, que apresenta um propósito diferente dos estudos quantitativos:

[...]os estudos de caso, da mesma forma que os experimentos, são generalizáveis a proposições teóricas, e não a populações ou universos. Nesse sentido, o estudo de caso, como o experimento, não representa uma ‘amostragem’, e, ao fazer isso, seu objetivo é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística) (YIN, 2005, p.29).

Dada essa breve exposição sobre a natureza e classificação da presente pesquisa, bem como dos respectivos métodos e estratégias utilizados, será realizada, nos tópicos a seguir, uma caracterização da entidade objeto de estudo, oportunidade em que serão destacadas suas principais características e contextualizado seu ramo de atuação. Em seguida, serão apresentados os procedimentos metodológicos aplicados para alcançar cada um dos objetivos específicos propostos para esta pesquisa, bem como os respectivos documentos e sujeitos em que serão aplicados.

3.1 Caracterização do IMPA

O Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) foi criado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), agência de fomento à pesquisa, em 1951, sob a forma de unidade de pesquisa (IMPA, 2017).

Inicialmente, o IMPA ocupou uma sala do Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas, na Praia Vermelha, na cidade do Rio de Janeiro. Atualmente a sede do instituto permanece na mesma cidade, porém está localizada na Estrada Dona Castorina nº 110, no Jardim Botânico, desde 1981 (IMPA, 2017).

O ensino da matemática no IMPA sempre esteve associado à pesquisa, e orientou-se no sentido de apoiar as instituições universitárias nacionais, e mais tarde, as latino-americanas, a desenvolver tais atividades (IMPA, 2017).

Em 1957, o instituto iniciou a realização dos Colóquios Brasileiros de Matemática, que acontecem a cada 2 anos e reúnem, atualmente, mais de 1200 matemáticos. Posteriormente, em 1962, iniciaram-se os programas de mestrado em doutorado em matemática. Além disso, a partir das atividades de pesquisa e formação de recursos humanos o instituto realiza publicação de material didático (IMPA, 2017).

As pesquisas atualmente desenvolvidas no IMPA abrangem as áreas de Álgebra e Geometria Algébrica, Análise de Equações Diferenciais Parciais e Dinâmica dos Flúidos, Computação Gráfica, Economia Matemática, Geometria Diferencial, Pesquisa Operacional e Otimização, Probabilidade e Sistemas Dinâmicos (IMPA, 2016).

O IMPA está revestido sob a forma jurídica de associação civil, entidade com natureza jurídica privada e sem fins lucrativos, qualificada como organização social desde 20 de setembro de 2000. Em 2001, o instituto firmou uma parceria com o MCTIC (antigo Ministério da Ciência e Tecnologia), mediante contrato de gestão, com a finalidade de fomentar e executar atividades de pesquisa, difusão do conhecimento, capacitação científica, desenvolvimento tecnológico e melhoria do ensino na área de matemática (IMPA, 2010).

Atualmente, a parceria firmada entre o instituto e o MCTIC está regida por um contrato de gestão, firmado em 27 de maio de 2010, que já conta com 18 termos aditivos. Nesse instrumento está prevista a transferência de recursos orçamentários e a cessão de bens e servidores públicos, nos termos da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

Em decorrência dessa transferência de recursos públicos, bem como da cessão de bens públicos, o IMPA deve prestar contas e submeter-se à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo, conforme previsão do artigo 70 da Constituição Federal.

O julgamento das contas prestadas pelo IMPA, compete ao Tribunal de Contas da União - TCU, órgão de controle externo do governo federal que auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país. Além disso, compete ao TCU estabelecer as normas de organização dos documentos que irão compor os processos de contas da administração pública federal.

No exercício dessa competência normativa, o TCU editou a Instrução Normativa TCU nº 63, de 01 de setembro de 2010, que estabeleceu as peças que devem compor o autos iniciais dos processos de contas: (i) rol de responsáveis; (ii) relatório de gestão dos responsáveis; (iii) relatórios e pareceres de órgãos entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis; (iv) relatório de auditoria da gestão, emitido pelo órgão de controle interno; (v) certificado de auditoria, emitido pelo órgão de controle interno; (vi) parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno; e (vii) pronunciamento expresso do ministro de estado supervisor da unidade jurisdicionada ao Tribunal.

O relatório de gestão, cuja elaboração é responsabilidade da própria unidade jurisdicionada (nesse caso, o IMPA), é composto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão durante um exercício financeiro.

Quanto ao relatório de auditoria, ao certificado de auditoria e ao parecer conclusivo (itens iv, v e vi), a responsabilidade pela elaboração, nesse caso, é do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, órgão do sistema de controle interno do poder Executivo federal.

Cabe ainda destacar que, conforme a Lei nº 9.637/98, compete ao MCTIC, indicar comissão avaliadora, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação, para analisar, periodicamente, os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão firmado com o IMPA.

Isto posto, a partir dessa contextualização em que se apresentaram as principais características da entidade objeto de pesquisa e as linhas gerais do processo de *accountability* dessa entidade, no âmbito do contrato de gestão firmado com o MCTIC, serão descritas no tópico a seguir os procedimentos metodológicos a serem aplicados para alcançar cada um dos objetivos específicos propostos para a pesquisa.

3.2 Coleta de Dados

Para compreender a forma pela qual o processo de *accountability* entre IMPA e o MCTIC influencia os resultados pactuados no contrato de gestão, objetivo geral da presente pesquisa, pretende-se coletar dados utilizando as técnicas de pesquisa documental, entrevista semiestruturada e questionário.

Essas técnicas foram combinadas, de modo a alcançar cada um dos objetivos específicos estabelecidos para a presente pesquisa. Essa combinação de técnicas foi aplicada a documentos e atores oriundos de quatro origens distintas: o próprio IMPA, o MCTIC, a CGU e o TCU. Assim, por meio da diversificação das fontes de dados, espera-se reduzir o risco de eventuais vieses das conclusões da pesquisa, bem como aumentar sua credibilidade.

A pesquisa documental foi realizada sobre os documentos relacionados ao processo de *accountability* do IMPA cuja coleta realizou-se principalmente por meio da Internet, no site da própria entidade ou das demais entidades envolvidas (MCTIC, CGU e TCU), ou mediante solicitação direta à entidade que o produziu. Os documentos coletados foram identificados com um código para facilitar futuras referências, conforme quadro a seguir.

Quadro 7 – Relação da documentação coletada.

Identificação	Documentos	Detalhamento
D1	Decreto de Qualificação	Decreto nº 3605, de 20/09/2000.
D2	Estatuto Social e Regimento Interno	Assinados em 28 de junho de 2013.
D3	Regulamentos	Relativos a gestão financeira, de recursos humanos e aquisições.
D4	Contratos de Gestão e respectivos Termos Aditivos	Referentes ao período 2001 a 2016.
D5	Demonstrações Financeiras	Documentos produzidos pelo IMPA, referentes ao período 2010 a 2016.
D6	Relatórios de Gestão	Documentos produzidos pelo IMPA, referentes ao período 2010 a 2016.
D7	Relatórios Semestrais da Comissão de Avaliação.	Documentos produzido pelo MCTIC, referentes ao período 2010 a 2016.
D8	Portaria MCTIC 967	Disciplina as atividades de fiscalização das organizações sociais
D9	Relatórios de Auditoria da CGU e respectivos Certificados e Pareceres.	Documentos da CGU que compõem o processo de prestação de contas do IMPA (exercícios 2012 e 2015).
D10	Instrução Normativa e Decisão Normativa do TCU	Trata do processo anual de contas da Administração Pública Federal
D11	Relatório e Acórdãos do TCU	Auditoria Operacional sobre o MCTI e Acórdãos nº 5236 e 8683/2015 – 2ª Câmara e 3304/2014 – Plenário
D12	Página do IMPA na Internet	http://www.impa.br

Fonte: elaborado pelo autor.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com atores vinculados aos órgãos e entidades relacionados ao processo de *accountability* decorrente do contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC. Em alguns casos, os atores entrevistados, além do respectivo vínculo institucional, também apresentam ou já apresentaram, em algum momento, vínculo com outro órgão ou entidade relevante nesse processo, objeto do presente estudo, possibilitando uma visão mais integrada, a partir de múltiplas perspectivas.

As entrevistas foram realizadas preferencialmente com atores: (i) que atuem diretamente na avaliação do processo de *accountability* do IMPA; ou (ii) que exerçam um papel de supervisão nesse processo, de modo a possibilitar uma visão holística e integrada dele; e/ou (iii) que atuem de forma transversal nesse processo, de modo possibilitar comparações com processos de *accountability* de entidades congêneres.

Cabe destacar que, visando estimular a participação, aumentar a qualidade dos dados obtidos e mitigar o risco de vieses, foi assegurado aos entrevistados o sigilo de sua identidade. Assim, não foram divulgados os nomes dos entrevistados, nem outras informações que permitam sua identificação, tais como o cargo que ocupa, as respectivas atribuições, as atividades desempenhadas e o período em que ocupou o cargo ou desempenhou as atividades. Além disso, foi informado aos entrevistados que os dados obtidos nessa pesquisa serão utilizados para fins estritamente acadêmicos.

A entrevista foi conduzida a partir de um roteiro elaborado previamente, porém de forma flexível, de modo que os entrevistados pudessem falar sobre o assunto questionado ou qualquer outro assunto correlato. O roteiro de entrevista é composto por 10 questões formuladas a partir de uma análise de conteúdo prévia (*a priori*) dos dados secundários, obtidos mediante pesquisa documental. As três primeiras questões tinham o objetivo de identificar os principais critérios e dimensões que compõem a *accountability* no âmbito do IMPA, primeiro objetivo específico da pesquisa. As três questões seguintes buscavam descrever como ocorre efetivamente esse processo de *accountability*, segundo objetivo específico do estudo. Finalmente, as quatro últimas questões estavam relacionadas ao terceiro objetivo específico, averiguar a influência do processo de *accountability* nos resultados previstos no contrato de gestão.

Os roteiros foram validados por dois especialistas e ajustados após a realização de duas entrevistas-piloto. Ao final das entrevistas, visando obter informações que não foram inicialmente cogitadas pelo pesquisador, foi facultado aos entrevistados falar livremente sobre o tema objeto da pesquisa.

Ao todo, foram entrevistados oito atores que participam ou participaram do processo de *accountability* existente entre o IMPA e o MCTIC. Entre os entrevistados, três atuam ou atuaram junto ao MCTIC, outros três junto à CGU e os dois restantes junto ao TCU.

Alguns desses entrevistados possuem um perfil transversal, pois atuam ou atuaram em mais de um órgão ou entidade. Cabe mencionar que dois dos entrevistados, além do vínculo institucional declarado, foram beneficiados pelos produtos e serviços oferecidos pelo IMPA: um deles foi aluno do programa de mestrado profissional e outro participou da Olimpíada Brasileira de Matemática. Ainda, destaca-se que três dos entrevistados ocupam ou ocuparam cargos comissionados de direção e assessoramento superior (DAS) de alto nível, aqui entendidos como aqueles cuja remuneração seja igual ou superior ao DAS 101.4 (vide Lei nº 11.526, de 04 de outubro de 2007).

Essa característica de transversalidade favorece uma visão mais holística e integrada do processo de *accountability* do IMPA. No caso dos entrevistados que usufruíram dos produtos e serviços do IMPA, a percepção colhida traz a perspectiva não somente do órgão que analisa a prestação de contas, mas também da entidade que presta contas. No caso dos entrevistados com cargos de direção e assessoramento, a percepção considera não somente a realidade do IMPA, mas de outras organizações sociais e entidades da Administração Pública.

Quadro 8 – Relação dos entrevistados por vínculo institucional

Identificação	Atores	Vínculo Institucional
E1	Entrevistado 01	MCTIC
E2	Entrevistado 02	MCTIC
E3	Entrevistado 03	TCU
E4	Entrevistado 04	TCU
E5	Entrevistado 05	CGU
E6	Entrevistado 06	CGU
E7	Entrevistado 07	MCTIC
E8	Entrevistado 08	CGU

Fonte: elaborado pelo autor.

Os questionários aplicados continham 10 questões que utilizam uma escala do tipo Likert e mais uma questão e mais cuja forma de resposta é livre. Essas questões foram formuladas a partir de uma análise de conteúdo prévia (*a priori*) dos dados primários e secundários, obtidos mediante entrevista e pesquisa documental, respectivamente. As cinco primeiras questões visaram o primeiro e segundo objetivos específicos, que buscam descrever o processo de *accountability* entre o IMPA e o MCTIC. As demais questões estão relacionadas à influência desse processo sobre os resultados pactuados, terceiro objetivo específico.

Da mesma forma que o roteiro de entrevista, o questionário foi validado por dois especialistas e ajustados após a aplicação em respondentes-piloto. Também foi assegurado aos respondentes o sigilo de sua identidade, visando estimular a participação, aumentar a qualidade dos dados obtidos e mitigar o risco de vieses. Outro fator que buscou estimular a participação dos respondentes foi a limitação da quantidade de questões a 10, cujo tempo total de resposta foi estimado em apenas cinco minutos.

Esses questionários foram aplicados por meio de formulário eletrônico da ferramenta Google Docs, selecionada em decorrência de sua abrangência e facilidade de uso, aos mais diversificados públicos integrantes dos órgãos e entidades envolvidas no objeto da pesquisa. Sendo assim, os questionários foram encaminhados: (i) aos alunos do IMPA; (ii) aos funcionários do IMPA; (iii) aos pesquisadores do IMPA; (iv) aos servidores do MCTI que tenham atuação relacionada ao contrato de gestão do IMPA; (v) aos servidores da CGU que atuem junto ao IMPA; (vi) aos servidores do TCU que atuem junto ao IMPA.

Para permitir um aprofundamento das análises os respondentes do questionário foram segregados em quatro grupos. O primeiro abrange alunos participantes dos programas de mestrado e doutorado do IMPA. O segundo foi composto por pesquisadores e funcionários do Instituto. O terceiro grupo incluiu os servidores do MCTIC que atuam ou atuaram junto ao IMPA, incluindo pessoas que ocupam ou ocuparam cargos comissionados, bem como os membros da comissão de avaliação do IMPA. O quarto grupo compreendeu os membros dos órgãos de controle, interno (CGU) e externo (TCU) que atuam ou atuaram junto ao IMPA.

Quadro 9 – Respondentes do questionário por atuação no processo de *accountability*

Identificação	Atuação no processo de <i>accountability</i>	Nº de Respondentes absoluto (percentual)
Q1	Alunos dos programas de mestrado profissional, mestrado acadêmico e doutorado do IMPA.	33 (55%)
Q2	Pesquisadores e funcionários do IMPA.	9 (15%)
Q3	Servidores do MCTIC que atuam junto ao IMPA, incluindo pessoas que ocupam ou ocuparam cargos comissionados e membros da comissão de avaliação.	6 (10%)
Q4	Membros dos órgãos de controle, interno e externo que atuam ou atuaram junto ao IMPA.	12 (20%)
TOTAL		60 (100%)

Fonte: elaborado pelo autor.

Dada essa breve descrição das técnicas de coleta de dados utilizadas na presente pesquisa, bem como do respectivo escopo, composto pelos documentos e atores em que essas técnicas foram aplicadas, será detalhada, nos parágrafos a seguir, forma pela qual os dados colhidos foram analisados para alcançar cada um dos objetivos específicos estabelecidos.

3.3 Análise de Dados

Os dados obtidos durante a realização da presente pesquisa foram analisados de acordo com a técnica de coleta utilizada: (i) os dados colhidos mediante pesquisa documental foram analisados por meio de análise documental; (ii) os dados obtidos mediante entrevista foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo por categorias; e (iii) os dados obtidos mediante questionário foram analisados por meio de estatística descritiva com auxílio do programa Microsoft Excel 2016 para Windows.

A análise documental é definida como uma operação ou conjunto de operações com o objetivo de representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da forma original para simplificar a consulta e referência posteriores (BARDIN, 2011). Esse método de interpretação pode se constituir como uma técnica valiosa de abordagem de dados, podendo ser usada para descobrir novos aspectos de um tema ou para complementar informações obtidas por outras técnicas (LUDKE; ANDRÉ, 1986), favorecendo a observação do processo de maturação de indivíduos, grupos, conceitos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros (CELLARD, 2008).

A análise de conteúdo, por sua vez, consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações que visa obter, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que possibilitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção destas mensagens (BARDIN, 2011). Logo, a realização da análise de conteúdo é caracterizada por três etapas: (i) descrição, definida como a enumeração resumida das características do texto mediante tratamento analítico; (ii) inferência, que consiste em uma operação lógica pela qual se admite uma proposição em virtude de sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras; e (iii) interpretação, que trata da significação concedida a estas características (BARDIN, 2011).

O objetivo da técnica é “a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 2011, p.52). Cabe destacar que uma diferença essencial entre a análise documental e a análise de conteúdo reside justamente no objeto em que cada uma delas trabalha: enquanto a primeira trabalha com documentos, a segunda trabalha com mensagens, ou seja, a comunicação realizada (BARDIN, 2011).

A análise de conteúdo por categorias, também conhecida como análise categorial, é realizada por meio do desmembramento do conteúdo em unidades que serão reagrupadas em categorias. As categorias são classes que reúnem um grupo de elementos sob um título genérico, em razão de características comuns destes elementos. Trata-se de uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamentos segundo critérios previamente definidos (BARDIN, 2011).

Para realizar a análise de conteúdo categorial, deve-se definir a unidade de codificação, que pode ser, de acordo com o material analisado: a palavra, a frase, o trecho, o minuto, a hora, o metro quadrado, etc. Também devem ser definidos os critérios de agrupamento segundo os quais as categorias serão formadas. Caso haja ambiguidade na referenciação do sentido dos elementos codificados, Bardin (2011) sugere o agrupamento em função de unidades superiores e mais abrangentes, denominadas unidades de contexto.

Sendo assim, a partir da análise dos dados colhidos, mediante pesquisa documental e entrevistas, obtidos junto a múltiplas fontes (IMPA, MCTIC, CGU e TCU), foram identificados os principais produtos e resultados entregues pelo Instituto, bem como os insumos recebidos. Não foi utilizada a técnica de questionário para colher os dados relativos aos insumos, produtos e resultados da relação contratual entre o IMPA e o MCTIC porque essa relação, apesar de relevante, não constitui o objeto da presente pesquisa. Tal escolha foi realizada com o intuito de não sobrecarregar o questionário aplicado, estimulando a participação dos respondentes.

A análise categorial foi realizada de acordo com a proposta de Bardin (2011). Os produtos, resultados e insumos (unidade de análise) apontados pelos entrevistados e constantes dos documentos analisados foram desmembrados e posteriormente reagrupados em razão de suas características comuns. Assim, buscou-se integrar aspectos subjetivos e objetivos do fenômeno por meio da combinação das percepções entrevistados com os dados institucionais.

A análise dos dados ocorreu de forma encadeada: as análises documentais subsidiaram a elaboração do roteiro das entrevistas, cujos dados subsidiaram a elaboração do questionário. Assim, a análise categorial realizada buscou integrar os dados provenientes de múltiplas fontes (triangulação de dados), colhidos por meio de diferentes técnicas (triangulação de métodos). Novamente, buscou-se integrar aspectos subjetivos e objetivos, mediante combinação das percepções entrevistados e dos respondentes dos questionários com os dados institucionais, para descrever o processo de *accountability* que ocorre entre o IMPA e o MCTIC.

Isto posto, apresenta-se nos parágrafos a seguir, os resultados das análises realizadas.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados da presente pesquisa estão organizados em oito tópicos com o intuito de alcançar cada um dos objetivos específicos. O primeiro tópico tratou da origem do processo de *accountability* entre o IMPA e o MCTIC. No segundo tópico, buscou-se relacionar os principais insumos, produtos e resultados desse processo. O terceiro tópico discorreu sobre os critérios e dimensões que regem tal processo. No quarto tópico, as principais partes interessadas na *accountability* do IMPA foram identificadas. O quinto tópico abordou as sanções e recompensas envolvidas nessa *accountability*. No sexto tópico, foram consolidados os dados e análises dos tópicos anteriores com o objetivo de descrever a *accountability* do IMPA. O sétimo tópico refere-se à influência desse processo sobre os resultados pactuados no contrato de gestão. No oitavo e último tópico, foi elaborada, a partir dos dados da pesquisa, uma representação pictórica para a *accountability* do IMPA.

Para alcançar o primeiro objetivo específico, identificar os principais critérios e dimensões que compõem a *accountability* no âmbito do IMPA, foram combinados os três primeiros tópicos. No primeiro tópico, sob a perspectiva da teoria da agência e do *stewardship*, buscou-se identificar esses critérios e dimensões a partir do contrato de gestão que formaliza a delegação do MCTIC para o IMPA. No segundo tópico, os dados colhidos junto a documentos e pessoas foram analisados para identificar e compreender os elementos dessa delegação, em termos de insumos, resultados e produtos. A partir dessa análise, buscou-se identificar, no terceiro tópico, os critérios e dimensões que regem o processo de *accountability* do IMPA no âmbito contrato de gestão.

Para alcançar o segundo objetivo específico, descrever como ocorre efetivamente o processo de *accountability* do IMPA, foram combinados o quarto, o quinto e o sexto tópico. No quarto tópico, sob a perspectiva da teoria do *stakeholder*, os dados foram analisados com intuito de identificar os principais atores envolvidos nesse processo. Uma vez conhecidos os atores, a análise dos dados realizada no quinto tópico trata dos mecanismos desse processo, em termos de recompensas e sanções. No sexto tópico, os dados dos tópicos anteriores são analisados de forma integrada para descrever, explicar e compreender o processo de *accountability* objeto do presente estudo. Para realizar tal tarefa, as análises foram realizadas sob a perspectiva de múltiplas teorias combinadas: a teoria da agência, a teoria do *stewardship*, a teoria do *stakeholder* e a teoria da dependência de recursos.

Finalmente, para alcançar o terceiro objetivo específico, averiguar a influência do processo de *accountability* nos resultados previstos no contrato de gestão, o sétimo tópico busca

estabelecer, a partir dos dados da pesquisa e da compreensão alcançada nos tópicos anteriores, uma relação entre esse processo de *accountability* e o alcance dos resultados pactuados no contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC.

Adicionalmente, para além dos objetivos elaborados para a pesquisa, foi construído um último tópico com uma proposta de representação pictórica para a *accountability* entre IMPA e MCTIC, visando subsidiar a tomada de decisão no âmbito das referidas instituições.

4.1 A origem da *accountability* entre o IMPA e o MCTIC

O primeiro contrato de gestão celebrado entre o IMPA e a União, por intermédio do então Ministério da Ciência e Tecnologia (atual MCTIC), foi assinado em 23 de janeiro de 2001 com a finalidade de fomento e execução de atividades de pesquisa, difusão do conhecimento, capacitação científica, desenvolvimento tecnológico e melhoria do ensino na área de matemática, por meio do estabelecimento de parceria entre as partes contratantes (IMPA, 2001).

Um novo contrato com a mesma finalidade foi assinado em maio de 2010. O documento previu seis macroprocessos: (i) pesquisa; (ii) intercâmbio científico; (iii) ensino; (iv) desenvolvimento tecnológico; (v) informação científica; e (vi) desenvolvimento institucional. Para monitorar esses macroprocessos o contrato de gestão previu 17 indicadores e as respectivas metas, elaborados com base em critérios de eficiência, eficácia e efetividade (IMPA, 2010).

Esses contratos de gestão foram firmados com fundamento na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre o Programa Nacional de Publicização e a qualificação de entidades como organizações sociais, entre outras providências. Tanto a norma quanto o contrato preveem que a execução desses contratos será realizada sob a supervisão do MCTIC.

Art. 8º A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada (BRASIL, 1998).

CLÁUSULA TERCEIRA: DAS OBRIGAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL. Além dos demais compromissos assumidos, o IMPA obriga-se a: (i) observar, na condução dos processos, trabalhos técnicos e de pesquisas, as diretrizes do ÓRGÃO SUPERVISOR expressas no anexo IV; (ii) cumprir as metas relacionadas no Anexo I, contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos enumerados na Cláusula Segunda deste instrumento contratual (IMPA, 2010, p.3).

A supervisão ministerial, prevista tanto no contrato de gestão quanto na Lei nº 9.637/1998, ocorre essencialmente por meio do controle de resultados, realizado periodicamente, por uma comissão específica, constituída para avaliar os resultados alcançados a partir da execução do contrato de gestão.

Art. 8º [...] § 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer

momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro (BRASIL, 1998).

Art. 8º [...] § 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação (BRASIL, 1998).

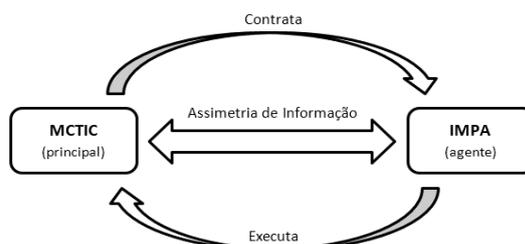
CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA: DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. O IMPA elaborará e apresentará ao ÓRGÃO SUPERVISOR relatórios circunstanciados anuais de execução deste Contrato de Gestão, comparando os resultados com as metas previstas, acompanhado de demonstrativos da adequada utilização dos recursos provenientes do Poder Público, das análises gerenciais cabíveis e de parecer técnico conclusivo sobre o período em questão (IMPA, 2010, p.8).

Sob a perspectiva da teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976), pode-se enxergar nesse contrato de gestão uma relação de agência em que o MCTIC exerce o papel de principal e o IMPA atua como agente, uma vez que existe uma delegação, do Ministério para o Instituto, da prestação de um serviço de interesse público por meio do contrato de gestão.

Nessa relação, o principal (MCTIC) não possui uma informação completa sobre o comportamento do agente (IMPA), pois a fiscalização do Ministério sobre a execução do objeto do contrato de gestão ocorre essencialmente mediante controle de resultados ao invés dos processos, uma vez que as organizações sociais têm autonomia financeira e administrativa, respeitadas as condições descritas em lei específica (BRASIL, 1995). Logo, essa relação principal-agente é caracterizada por uma assimetria de informação.

A existência dessa assimetria de informação pode ser corroborada pela quantidade de instrumentos previstos para atenuar essa lacuna informacional. O contrato de gestão, por exemplo, prevê a elaboração pelo IMPA de um Plano de Ação Anual, contendo os macroprocessos, a previsão de despesas detalhadas, bem como uma proposta de Quadro de Indicadores e Metas de Desempenho e de Cronograma de Desembolso dos recursos a serem repassados. Além disso, o contrato de gestão prevê a elaboração de relatórios gerenciais detalhando as atividades realizadas, bem como a publicação dos regulamentos próprios de pessoal e recursos humanos e de compras e contratações de bens e serviços (IMPA, 2010).

Figura 7 – Contrato de gestão MCTIC/IMPA sob a perspectiva da teoria da agência



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Jensen e Meckling (1976).

Segundo a teoria da agência, existe a possibilidade de o agente adotar um comportamento oportunista ao buscar maximizar a utilidade do contrato para satisfazer seus próprios interesses em detrimento dos interesses do principal. Esse comportamento, conhecido como problema de agência, decorre sobretudo da assimetria de informação existente entre o principal e o agente. Sendo assim, faz-se necessário reduzir essa assimetria informacional por meio de mecanismos que permitam ao principal monitorar comportamento do agente, de modo que sua atuação esteja em consonância com os interesses do principal.

Nesse sentido, além da prestação de contas junto ao ministério supervisor, o contrato de gestão prevê outros instrumentos e mecanismos para reduzir essa assimetria de informação, tais como a possibilidade de solicitar informações complementares a qualquer tempo e os relatórios gerenciais e financeiros.

CLÁUSULA TERCEIRA: DAS OBRIGAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL. Além dos demais compromissos assumidos, o IMPA obriga-se a: [...] (v) Elaborar e encaminhar ao ÓRGÃO SUPERVISOR, após devidamente aprovados pelo Conselho de Administração, os relatórios gerenciais de atividades detalhados, na forma e no prazo por este definido; (IMPA, 2010, p.3).

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA: DA PRESTAÇÃO DE CONTAS [...] Subcláusula Primeira - O ÓRGÃO SUPERVISOR poderá exigir do IMPA, a qualquer tempo, informações complementares e a apresentação de detalhamento de tópicos e informações constantes dos relatórios (IMPA, 2010, p.8).

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA: DA PRESTAÇÃO DE CONTAS [...] Subcláusula Terceira – Caberá ao IMPA promover, até quinze de março de cada ano, a publicação no Diário Oficial da União dos relatórios financeiros e de execução deste Contrato de Gestão, relativos ao exercício financeiro anterior e aprovados pelo Conselho de Administração, bem como em jornal de circulação nacional e por meio eletrônico de divulgação (IMPA, 2010, p.8).

Esses instrumentos e mecanismos, juntamente com a prestação de contas, integram o processo de *accountability* entre o IMPA (agente) e o MCTIC (principal). Também fazem parte desse processo os próprios resultados alcançados pelo Instituto, bem como os instrumentos utilizados para incentivar seu alcance, tais como recompensas e sanções.

Entretanto, a despeito divergência de interesses entre principal e agente prevista pela teoria da agência e da natureza contratual da relação entre o IMPA e MCTIC, observa-se que as finalidades institucionais são bastante semelhantes. A área de competência do MCTIC sobre políticas nacionais de pesquisa científica e tecnológica e de incentivo à inovação prevista no Decreto nº 8.877 (BRASIL, 2016) parece plenamente compatível com a missão do IMPA, prevista em seu estatuto social:

Art. 4º A ASSOCIAÇÃO [IMPA] tem por missão a realização de pesquisas em ciências matemáticas e afins, a formação de pesquisadores, a difusão do conhecimento matemático, e sua integração com outras áreas da ciência, cultura, educação e do setor produtivo (IMPA, 2013, p.2).

Nesse aspecto, a teoria do *stewardship* (DONALDSON; DAVIS, 1991) pode contribuir para a compreensão dessa relação decorrente do contrato de gestão entre o IMPA e o MCTIC. Segundo a teoria do *stewardship*, não há nenhum problema quanto à motivação dos gestores do Instituto, pois eles desejam administrar bem os recursos recebidos e realizar um bom trabalho, buscando o interesse coletivo. Logo, se não há problemas de motivação, a teoria do *stewardship* defende que a estrutura em que o IMPA está inserido será capaz de afetar seu desempenho.

De acordo com a teoria do *stewardship*, o comportamento do agente (IMPA) não é regido pelo seu próprio interesse, mas por uma postura colaborativa. Os gestores não são motivados apenas por fatores financeiros, mas pela satisfação interna oriunda da execução de um trabalho desafiador, da autoridade exercida e da responsabilidade recebida. Assim, o desempenho do IMPA será tão bom quanto sua estrutura de governança.

Nesse sentido, além da ausência de finalidade lucrativa do Instituto, o fato dos dirigentes serem pesquisadores integrantes de seu corpo científico, conforme Quadro 10, parece favorecer o entendimento de que os interesses dos agentes (gestores) estão alinhados com a missão institucional do IMPA e, portanto, compatíveis com os interesses do MCTIC.

Quadro 10 – Dirigentes do IMPA por vínculo e área de atuação

CARGO	VÍNCULO	ÁREA
Diretor-Geral	Pesquisador titular Doutor, IMPA	Sistemas Dinâmicos e Teoria Ergódica
Diretor-Adjunto	Pesquisador titular Doutor, Univ. Paris VII	Probabilidade
Coordenador de Informação Científica	Pesquisador associado Doutor, The University of Texas	Análise e Equações Diferenciais Parciais
Coordenador de Atividades Científicas	Pesquisador titular Doutor, IMPA	Geometria Complexa e Folheações Holomorfas
Coordenador de Ensino	Pesquisador titular Doutor, Univ. of California, Berkeley	Geometria Simplética
Coordenador de Administração	Não identificado	-
Coordenador de Informática	Não identificado	-
Coordenador de Planejamento e Projetos	Pesquisador titular Doutor, New York University	Probabilidade
Coordenador de Projetos Especiais	Pesquisador titular Doutor, Univ. Paris VII	Probabilidade
Coordenador Financeiro	Não identificado	-

Fonte: IMPA, 2017.

Portanto, diante da complexidade da relação entre o IMPA e o MCTIC, considerando a existência de uma relação de agência resultante do contrato de gestão, bem como a existência de uma afinidade de interesses entre o agente (IMPA) e o principal (MCTIC), utilizou-se uma abordagem integrada entre a teoria da agência e a teoria do *stewardship* para superar as limitações de cada teoria. Desse modo, buscou-se compreender e explicar, de forma satisfatória, o processo de *accountability* decorrente do contrato de gestão.

Diante do exposto, considerando que o processo de *accountability* objeto da presente pesquisa tem origem nessa relação contratual entre o IMPA e o MCTIC, faz-se necessário compreender como ocorre essa relação. Após a compreensão da relação entre o IMPA e o MCTIC, será possível explicar como ocorre o processo de *accountability* entre eles e averiguar sua influência sobre o alcance dos resultados pactuados.

Para compreender a relação de agência decorrente do contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC, buscou-se, no tópico a seguir, a partir da análise dos dados coletados, identificar seus principais elementos, ou seja, os produtos e resultados decorrentes dessa relação, bem como os principais insumos, sejam eles providos ou não pelo MCTIC.

4.2 Insumos, produtos e resultados

A relação prevista no contrato de gestão celebrado entre IMPA e o MCTIC decorre do processo de um processo de publicização previsto no PDRAE, que consiste na descentralização para o setor público não-estatal, da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas que devem ser subsidiados por ele, como é o caso dos serviços de educação e pesquisa científica (BRASIL, 1995).

Nessa descentralização, o IMPA se propõe a entregar produtos e resultados que contribuam para o alcance dos objetivos previstos nas políticas públicas sob a responsabilidade do MCTIC. Para viabilizar a realização desses produtos e resultados, o IMPA busca insumos, que podem ser providos pelo próprio órgão supervisor (MCTIC), como uma contrapartida, ou ser oriundo de fontes externas ao contrato de gestão.

Em relação aos produtos e resultados, a análise de conteúdo realizada identificou as seguintes categorias: (i) difusão da matemática; (ii) ensino e capacitação; (iii) reputação; (iv) pesquisa; (v) intercâmbio científico; e (vi) fomento. A primeira categoria compreende os eventos e publicações por meio dos quais ocorre uma ampla divulgação da matemática. A segunda categoria está relacionada aos resultados decorrentes da capacitação de pessoas em matemática. A terceira categoria trata da forma como o IMPA e seus pesquisadores são vistos

por diversos públicos. A quarta categoria refere-se à produção de informações científicas e ao desenvolvimento tecnológico. A quinta categoria envolve os resultados decorrentes de troca de informações científicas relacionadas ao estudo da matemática. A sexta categoria trata dos resultados relativos ao fomento de outros órgãos e entidades ao Instituto e seus pesquisadores.

Quadro 11 – Produtos e resultados do contrato de gestão MCTIC/IMPA a partir das fontes da pesquisa e por categorias analíticas

CATEGORIA	PRODUTO / RESULTADO	FONTES
Difusão da Matemática	Olimpíadas Brasileiras de Matemática (OBMEP e OBM)	D6; E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8
	Congresso e Colóquios de Matemática	D6; E2
	Livros e publicações	D4; D6; E1; E4
Ensino	Formação de docentes e discentes	D4; D6; E1; E2; E4; E5; E6
	Mapeamento e desenvolvimento de talentos	E2; E5; E7
	Programas de pós-graduação (mestrado acadêmico, mestrado profissional e doutorado)	D4; D6; E1; E2; E4; E6
Reputação	Medalhas (ex: Fields, OBM, IMO, etc.)	D6; E2; E5
	Reconhecimento da sociedade	E5; E7
	Reconhecimento da imprensa ou mídia	E7; E8
	Reconhecimento da comunidade científica	E2; E5
Pesquisa	Artigos científicos	D4; D6; E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7
	Softwares e protótipos	D4; D6; E1; E4; E5
Intercâmbio Científico	Pesquisadores visitantes	D4; D6; E1; E2; E3; E5; E7
	Programa de Pós-doutorado	D4; D6; E1; E4
	Reuniões Científicas	D4; D6; E1; E4
Fomento	Captação de recursos externos junto a organismos nacionais e internacionais	D6; E1
	Captação de bolsas (Ciência sem Fronteiras, Capes, CNPq, FAPERJ, etc.)	D4; D6; E1; E4

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa, conforme Quadros 7, 8 e 9.

Essas categorias foram criadas basicamente em três etapas. Na primeira etapa, os produtos e resultados identificados a partir da análise dos documentos e a partir das percepções dos entrevistados foram agrupados em razão de suas características semelhantes. Na segunda etapa, buscou-se condensar esses produtos e resultados identificados em definições abrangentes, de modo a reduzir consideravelmente sua quantidade. Finalmente, na terceira etapa, foram criadas categorias, inspiradas nos macroprocessos previstos no quadro de metas e indicadores constante do anexo I do contrato de gestão.

Observa-se que as Olimpíadas de Matemática se destacaram na percepção atores do processo de *accountability* entre o IMPA e o MCTIC, uma vez que todos os entrevistados mencionaram, pelo menos, uma delas. Essa popularidade pode ser decorrente da abrangência que esses eventos possuem, especialmente a Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP), que contou com mais de 17 milhões de alunos inscritos em 2016.

Outro ponto que merece destaque é que, nos documentos analisados, a reputação do IMPA quase não é mencionada, de forma explícita, como um de seus resultados, entretanto alguns entrevistados consideram que o reconhecimento da sociedade, da imprensa e da comunidade científica são importantes resultados do Instituto. Observa-se que, sob a perspectiva dos entrevistados, a legitimidade do IMPA perante esses diversos públicos parece ser um fator importante.

[...] os trabalhos do IMPA passam pelo crivo da comunidade científica, que analisam os artigos. A gente sabe que o comitê de aprovação de uma revista científica é exigente, então quando o trabalho é aprovado, publicado, significa que o trabalho tem uma metodologia boa. É um resultado [do Instituto] (ENTREVISTADO 2, 2017)

[...] além dos grandes matemáticos que estão lá [no IMPA], a gente tem o prêmio, a medalha Fields, que foi sensacional, eu acho que essa medalha coroa todo o trabalho que o IMPA faz (ENTREVISTADO 2, 2017).

[os principais atores do processo de prestação de contas do IMPA são] o órgão supervisor do contrato de gestão, mas também o Tribunal de Contas da União e a sociedade, que é o maior interessado nos resultados que são alcançados com aplicação de recursos públicos, não é? (ENTREVISTADO 4, 2017).

A publicação [dos demonstrativos financeiros] dá visibilidade a execução dos recursos [realizada pelo IMPA], a sociedade vai ter acesso a informação, vai saber como o IMPA está aplicando o recurso e se está aplicando no que deveria aplicar ou não [...] (ENTREVISTADO 6, 2017).

Nesse sentido, o IMPA busca alcançar esses diversos públicos por meio dos múltiplos instrumentos de comunicação. Além da página Internet (www.impa.br), o Instituto dispõe de um canal no YouTube e perfis no Facebook, Flickr, Instagram e Twitter, todos atualizados constantemente. Ainda, o Instituto dispõe de um manual de utilização de sua marca e conta com uma assessoria de comunicação composta por quatro pessoas. (IMPA, 2017)

Assim, considerando o fato de o IMPA permear informações sobre seus produtos e resultados por meio de múltiplas mídias para alcançar diferentes públicos, considerando ainda a preocupação do Instituto com sua imagem institucional, bem como a recorrente importância, apontada pelos entrevistados, de diversos atores ou grupo de atores, pode-se dizer que a teoria da *stakeholder* (FREEMAN, 1984) seja útil para compreender e explicar a governança do IMPA, especialmente o processo de *accountability* decorrente do contrato de gestão firmado com o MCTIC.

Sob a perspectiva da teoria da *stakeholder* (FREEMAN, 1984), o IMPA deve (ou deveria) buscar a satisfação dos todos os atores cujos interesses são ou possam ser afetados, direta ou indiretamente, pela realização dos objetivos da entidade. Logo, partindo do entendimento de Van Puyvelde et al (2012), considerando que o Instituto é uma entidade sem finalidade lucrativa, os interesses tanto de seus atores internos (alunos, funcionários, pesquisadores, dirigentes etc.) quanto de seus atores externos (financiadores, imprensa, sociedade em geral etc.) devem ser observados.

Ao mesmo tempo em que a teoria do *stakeholder* pode se mostrar útil para compreender os aspectos relacionados à governança do IMPA, especialmente quanto à questão do reconhecimento do papel da comunidade científica, imprensa e sociedade, observa-se uma potencial fragilidade da teoria da agência nesse aspecto. Isso porque tal teoria pressupõe uma relação bilateral oriunda do contrato celebrado entre o principal e o agente sem considerar o contexto social em que o contrato está inserido (AGUILERA; JACKSON, 2003).

Entretanto, essa potencial fragilidade apontada, por si só, não tem o condão de desqualificar a capacidade da teoria da agência para explicar a relação entre o IMPA e o MCTIC. Isso porque, de acordo com pesquisadores como Eisenhardt (1988), Lynall, Golden e Hillman (2003), Christopher (2010) e Van Puyvelde et al (2012), a teoria da agência pode ser complementada por outras teorias, de modo a superar suas fragilidades.

Logo, considerando que a essência da relação entre o MCTIC e o IMPA é um instrumento contratual, seguir a recomendação de Eisenhardt (1989), elaborada no sentido de complementar a teoria da agência com outras teorias (nesse caso, a teoria do *stakeholder*) visando agregar novas perspectivas para compreender melhor a complexidade das organizações, parece uma boa alternativa, especialmente se for levado em consideração o êxito dos demais pesquisadores supracitados.

No que se refere aos insumos utilizados pelo IMPA na realização dos produtos e resultados apontados, a análise de conteúdo realizada sobre os dados extraídos das entrevistas e dos documentos identificou três categorias: (i) insumos financeiros; (ii) mão de obra; e (iii) bens. A primeira compreende, além dos recursos do contrato de gestão, aqueles decorrentes de outras fontes, tais como contratos administrativos, doações e agências de fomento. A segunda compreende a mão de obra dos pesquisadores e servidores cedidos do MCTIC. A terceira compreende os bens cedidos do MCTIC ou doados por particulares.

Quadro 12 – Insumos do contrato de gestão MCTIC/IMPA a partir das fontes da pesquisa e por categorias analíticas

CATEGORIA	INSUMOS	FONTES
Insumos Financeiros	Recursos do contrato de gestão.	D2; D4; D5; D6; E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8
	Recursos próprios (oriundos da comercialização de produtos, royalties e licenças).	D2; D5; D6
	Contratos e convênios com outros órgãos ou entidades públicas ou privadas.	D5; D6; E1; E5
	Rendimentos financeiros auferidos dos ativos	D2; D5; D6
	Empréstimos e financiamentos junto a organismos nacionais e internacionais	D2
	Programas ou agência de fomentos (ex: Ciência sem Fronteiras, CNPq, FAPERJ, etc.)	D2; D6; E1
	Doações e heranças (ex: pesquisadores financiados por empresas ou pessoas)	D2; E1
Mão de obra	Servidores cedidos do MCTIC	D4; D5; E1; E5
	Voluntários (Conselho de Administração)	D5
	Pesquisadores externos (visitantes)	E2; E5; E7
Bens	Imóveis (terreno doado, atual sede, etc.)	D2; D4; E1; E2
	Móveis (instalações físicas, equipamentos, bens públicos cedidos pelo governo federal, etc.)	D2; E6

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa, conforme Quadros 7, 8 e 9.

Observa-se que, apesar de todos os entrevistados citarem os recursos financeiros do contrato de gestão como o principal insumo do IMPA, muitos dos insumos elencados têm origem diversa. Assim, verifica-se que os resultados e produtos pactuados entre o Instituto e o MCTIC beneficiam-se de insumos externos ao contrato de gestão, tais como o terreno doado para construção da nova sede, os recursos financeiros recebidos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) e o trabalho dos pesquisadores visitantes.

[...] alguns pesquisadores são bancados não pelo contrato de gestão, mas por pessoas, esses beneméritos, vamos dizer assim [...] é uma coisa que no Brasil não é muito comum, nos Estados Unidos eu acho que deve ser mais [...] eu acho que no IMPA tem quatro ou cinco pesquisadores que são bancados com esses recursos [...] eu lembro que eles têm quatro ou cinco pesquisadores nessa situação [...] são bancados por recursos de doadores [...] (ENTREVISTADO 1, 2017).

Do IMPA eu sei, especificamente, que ele recebeu um terreno paralelo, perto, perto não, ao lado da Rede Globo para construir a nova sede. Inclusive tem dinheiro no orçamento desse ano, porque essa doação ela foi condicionada a obra se iniciar em três anos [...] (ENTREVISTADO 2, 2017).

Eu acho que [o IMPA usa] recursos humanos de várias fontes da academia, de outros institutos de matemática nacionais e internacionais, não tenho certeza, mas acredito que a fonte de recursos do IMPA não é exclusivamente do MCTI, eu acho que recebe dinheiro de outras fontes orçamentárias, do orçamento geral da união, mas de outros programas, não o [Programa de Governo] 2021 [...] (ENTREVISTADO 5, 2017).

Especificamente sobre a mão de obra dos pesquisadores visitantes, cabe destacar que ela também é considerada um resultado do IMPA, identificado tanto pelos dados primários quanto pelos dados secundários. Além disso, os próprios relatórios de gestão do Instituto apresentam um indicador que mensura número de visitas-mês desses pesquisadores para avaliar a eficácia macroprocesso de intercâmbio científico da organização social (IMPA, 2016).

A despeito da utilização de insumos externos ao contrato de gestão, verificou-se que o IMPA apresenta elevada dependência em relação aos recursos do contrato de gestão. A análise das demonstrações financeiras evidenciou que esses recursos representam em média cerca de 78% dos recursos que ingressam na entidade, considerando o período compreendido entre 2012 a 2015 (BAKER TILLY, 2016).

A continuidade das operações da Associação está vinculada ao apoio financeiro de terceiros, substancialmente representado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI. Nossa opinião não está ressalvada em função desse assunto. (BAKER TILLY. Relatório dos Auditores Independentes sobre a Demonstrações Contábeis do IMPA, 2016, p. 4).

Essa dependência em relação aos recursos do contrato de gestão também foi apontada, por alguns entrevistados, como uma característica generalizada, presente em todas as organizações sociais vinculadas ao MCTIC:

[...] elas (as organizações sociais) não se sustentariam sem o recurso do contrato de gestão, algumas captam mais, outras captam menos, depende da peculiaridade de cada uma [...], mas eu posso dizer que esse recurso elas não se sustentam, porque o pagamento de pessoal, a manutenção do dia a dia, água, luz, telefone, depende do contrato de gestão... (ENTREVISTADO 1, 2017).

Eu imagino que grande parte dos recursos de todas as OS [organizações sociais], vem do contrato de gestão mesmo. Não tenho conhecimento se eles cobram alguma taxa pelos serviços que prestam, mas... eu imagino que grande parte venha da parceria, do contrato de gestão [...], elas não têm auto sustentabilidade. Todas dependem do recurso para se manter, elas não são autossustentáveis. (ENTREVISTADO 3, 2017).

[...] via de regra, nessas organizações sociais, infelizmente, a maior parte da receita é da União. [...] infelizmente, essas entidades terminam sendo dependentes do orçamento. Não deveria ser assim. Na minha opinião, recurso público deveria ser um complemento. Ele não deveria ser destinado para custeio, deveria ser só para atividade finalística. (ENTREVISTADO 7, 2017).

Sobre esse aspecto da governança do IMPA, a teoria de dependência de recurso (PFEFFER; SALANCIK, 1978) explica, de certa forma, a relação entre o Instituto e seus *stakeholders*, uma vez que esta teoria prediz que a gestão organizacional será mais eficiente quando procura solucionar previamente os problemas relacionados à disponibilidade dos recursos essenciais às atividades da organização, sejam eles financeiros, físicos ou até mesmo relacionados à legitimidade.

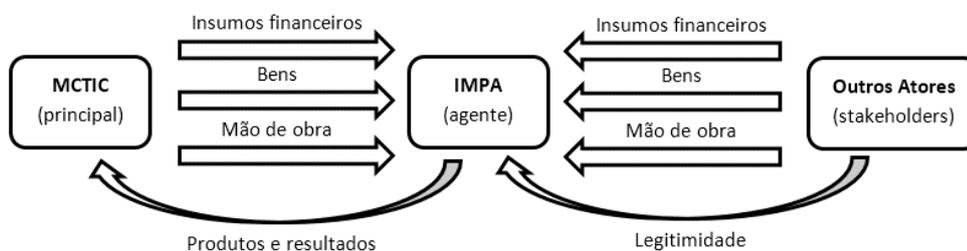
Nesse sentido, a constante divulgação dos produtos e resultados do Instituto nos meios de comunicação já destacada anteriormente pode corroborar esse entendimento sobre a capacidade explicativa da teoria da dependência de recursos em relação à governança do IMPA, uma vez que o reconhecimento do Instituto junto a sociedade, imprensa e comunidade científica pode ser visto como um insumo relacionado à legitimidade.

Eu acho que a principal recompensa do ponto de vista do IMPA é a credibilidade que ele adquire perante a sociedade, que é o principal financiador do contrato de gestão [...] (ENTREVISTADO 5, 2017).

E até no futuro, num cenário de restrição orçamentária, por exemplo, se sair na imprensa que o governo vai cortar o dinheiro da Olimpíada de Matemática, a sociedade vai chiar com certeza. [...] então, dizer ao público o que você se faz, o que é que você produz para a sociedade, faz uma diferença brutal até para manter o fluxo orçamentário e financeiro (ENTREVISTADO 7, 2017).

A legitimidade do IMPA junto à sociedade e à imprensa, na percepção dos entrevistados, influencia o fluxo de insumos financeiros do Instituto, um recurso essencial à continuidade de suas operações, conforme consta do parecer dos auditores independentes citado anteriormente. Logo, os produtos e resultados do Instituto também dependem de tais recursos, conforme ilustrado na Figura 8.

Figura 8 – Insumos necessários ao contrato de gestão MCTIC/IMPA com base nos dados da pesquisa



Fonte: elaborado pelo autor.

Observa-se, a partir da figura, que os produtos e resultados realizados pelo IMPA no âmbito do contrato de gestão dependem não somente dos recursos cedidos pelo MCTIC, mas também daqueles oriundos de outros atores, externos ao contrato. Assim, o contexto apresenta-se como fator relevante dessa relação, uma vez que contribui diretamente com a realização do objeto pactuado entre os contratantes mediante o fornecimento de insumos essenciais.

Portanto, apesar da capacidade explicativa da teoria da agência em relação aos aspectos contratuais da relação entre o IMPA e o MCTIC, os dados primários obtidos sugerem que a teoria de da dependência de recursos também é aplicável, em decorrência da necessidade do Instituto de recursos essenciais que não são providos pelo MCTIC para alcançar os produtos e resultados pactuados no contrato de gestão.

4.3 Critérios e Dimensões

Para alcançar o primeiro objetivo específico estabelecido, “identificar os principais critérios e dimensões que compõem a *accountability* no âmbito do IMPA”, de modo semelhante ao realizado para identificar os insumos, produtos e resultados, foi realizada uma coleta de dados junto a múltiplas fontes (IMPA, MCTIC, CGU e TCU). Entretanto, para identificar esses critérios e dimensões, além das técnicas de análise documental e entrevistas, foram aplicados questionários. Essa técnica foi agregada à pesquisa para alcançar uma quantidade maior de perspectivas dentro da capacidade operacional do pesquisador.

Assim, a partir de uma visão de construída a partir de múltiplas perspectivas e de forma diversificada, combinando os aspectos objetivos dos documentos com a subjetividade das percepções dos atores, foi possível elencar os critérios e dimensões que orientam o processo de *accountability* do IMPA.

CLÁUSULA TERCEIRA: DAS OBRIGAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL. Além dos demais compromissos assumidos, o IMPA obriga-se a: [...] (iv) Manter atualizada a publicação no sítio do IMPA – www.impa.br – na internet, dos regulamentos próprios de pessoal e recursos humanos e de compras e contratações de bens e serviços, com recursos provenientes do Poder Público, nos termos do art. 17 da Lei 9.637 e observados os princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade e da impessoalidade (IMPA, 2010, p.3).

A meritocracia, o atingimento de resultados e a definição de objetivos claros e precisos [são princípios e valores do processo de prestação de contas do IMPA]. Eu acredito que a prestação de contas do IMPA também ela não deve ter um caráter estritamente financeiro, ela deve ser mais finalística, tendo em vista que ciência, pesquisa, desenvolvimento de novas teorias, novos materiais. Não é algo tangível, entendeu? Não é algo que se consegue mensurar com metas físicas simples, portanto é necessário que se desenvolvam indicadores específicos para ciência e tecnologia (ENTREVISTADO 5, 2017).

A prestação de contas acontece tanto por meio do relatório de gestão, que isso aí é obrigação, todo ano tem que fazer o relatório de gestão ser publicado. E, por vezes, há um “sorteio” para passar pela auditoria da CGU e dar encaminhamento ao TCU [que julga as contas administrativas da entidade] Mas a grande prestação de contas é para sociedade. Tem que dar transparência, né? A razão de ser... Tem sempre que ter em mente que esse recurso não é do governo, o recurso é da sociedade. Para ela que tem que ser dada a prestação de contas (ENTREVISTADO 7, 2017).

Enquanto o contrato de gestão estabelece obrigações relacionadas à transparência, bem como a observância dos princípios da Administração Pública, os entrevistados enfatizam, além da transparência, aspectos relacionados à prestação de contas e ao alcance dos resultados.

A partir dos resultados, foram criadas cinco categorias de análise: (i) conformidade; (ii) impessoalidade e moralidade; (iii) transparência; (iv) eficiência e economicidade; e (v) eficácia e efetividade. A primeira diz respeito à adequação da execução financeira, bem como ao atendimento dos normativos e recomendações dos órgãos que atuam no contrato de gestão. A segunda trata da conduta do IMPA e de seus agentes na realização das atividades necessárias

ao objeto do contrato de gestão. A terceira refere-se à disponibilidade e qualidade das informações disponibilizadas pelo Instituto para viabilizar o monitoramento pelas partes interessadas. A quarta trata da relação entre os insumos e produtos/resultados do contrato de gestão. A quinta compreende os resultados e impactos alcançado pelo IMPA.

Quadro 13 – Critérios e dimensões do contrato de gestão MCTIC/IMPA a partir das fontes da pesquisa e por categorias analíticas

CATEGORIA	CRITÉRIOS	FONTES
Conformidade	Execução financeira adequada e vinculada aos produtos e resultados	D3; D4; E1; E3; E7
	Atendimento aos normativos: Lei 9.637/98, Constituição Federal (art. 70 a 74), Portaria MCTIC 967 ou Instrução Normativa do TCU	E1; E2; E3; E4; E5; E6
	Atendimento das recomendações da comissão de avaliação, da Advocacia-Geral da União, dos órgãos de controle ou dos órgãos contábeis	D4; D5; E1; E2;
Impessoalidade e Moralidade	Ausência de favorecimentos ou tratamentos discriminatórios, proibição de contratar parentes para cargos administrativos	D3; E1; E4; E5
	Critérios técnicos para aquisições (pesquisa de preços) e seleção de pesquisador	D3
	Observância de padrões éticos e da boa-fé.	D3; E4; E5; Q1; Q2; Q3; Q4
Transparência	Publicidade e disponibilidade das informações	D3; D4; D5; E1; E4; E5; E6; E7; Q1; Q2; Q3; Q4
	Contabilização segregada dos recursos do contrato de gestão	D3; D4; D5
	Informações completas, claras e detalhadas	D3; D5; E1; E2; E7; E8
Eficiência e Economicidade	Melhor desempenho possível no alcance dos resultados (relação insumo/produto)	E3; E4; E5; Q1; Q2; Q3; Q4
	Índice de conclusão dos cursos	D4; D6; D7; E2; E4; E8
	Competitividade nas aquisições e seleções	D3
	Relação custo-benefício	E2; E3; Q1; Q2; Q3; Q4
Eficácia e Efetividade	Realização do produtos e resultados do contrato de gestão	D4; D6; D7; E2; E4; E5; E6; E8
	Reconhecimento da comunidade científica (editores de publicações científicas)	D4; D6; D7; E2; E4; E5; E8
	Reconhecimento dos pesquisadores pelas agências fomento (bolsas de produtividade)	D4; D6; D7; E2; E4; E8
	Atendimento ao cliente-cidadão	

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa, conforme Quadros 7, 8 e 9.

A análise dos dados primários obtidos mediante entrevistas resultou na formação de algumas categorias com dois conceitos que, apesar de distintos, possuem muitos aspectos em comum. A categoria “eficiência e economicidade”, por exemplo, compreende aspectos relacionados à eficiência do IMPA, apurada por meio da relação entre os insumos utilizados

pelo Instituto e os produtos e resultados entregues. O conceito de economicidade incluído nesta categoria em razão dos recursos financeiros representarem o principal insumo do IMPA na execução do contrato de gestão. Esses conceitos, eficiência e economicidade, foram alocados na mesma categoria em razão de alguns entrevistados abordarem eles conjuntamente e até mesmo como sinônimos.

Cabe destacar que os critérios que tratam de transparência e de eficácia foram os mais mencionados pelos entrevistados, especialmente aqueles relacionados à publicidade das informações e à realização dos produtos e resultados.

4.4 Os *stakeholders*

Para alcançar o segundo objetivo específico, “descrever como ocorre efetivamente o processo de *accountability* do IMPA”, buscou-se inicialmente identificar quais são os principais atores envolvidos nesse processo. Esses atores, também conhecidos como *stakeholders*, são definidos por Robert Edward Freeman (1984) como aquelas pessoas ou grupos que legitimam as ações de uma organização e que tem um papel direto ou indireto na gestão ou nos resultados dessa organização.

A coleta e análise dos dados ocorreu da mesma maneira utilizada para identificar os critérios e dimensões da *accountability* no âmbito do IMPA, ou seja, utilizando triangulação de fontes (IMPA, MCTIC, CGU e TCU) e triangulação de metodológica (pesquisa documental, entrevistas e questionários). Os métodos também foram aplicados de forma sequenciada, ou seja, os dados obtidos mediante pesquisa documental subsidiaram a elaboração do roteiro de entrevista, cujas respostas subsidiaram a elaboração do questionário aplicado.

A partir dos resultados das análises, foram criadas cinco categorias: (i) principal; (ii) agente; (iii) avaliação e controle; (iv) parceiros; e (v) partes interessadas. A primeira compreende os atores vinculados ao MCTIC, que exerce o papel de principal da relação de agência decorrente do contrato de gestão. A segunda compreende os atores vinculados ao IMPA, que exerce o papel de agente nessa relação contratual. A terceira categoria abrange os atores responsáveis por reduzir a assimetria de informação nessa relação de agência, seja por meio de avaliações ou de monitoramento. A quarta categoria é formada por aqueles que não exercem o papel de principal nem o papel de agente nessa relação contratual, mas fornecem insumos importantes, sejam eles recursos financeiros, mão de obra ou bens. Na quinta categoria estão os agentes cujos interesses podem ser afetados pelo contrato de gestão ou que podem influenciá-lo de alguma forma.

Quadro 14 – *Stakeholders* do contrato de gestão MCTIC/IMPA a partir das fontes da pesquisa e por categorias analíticas

CATEGORIA	PRINCIPAIS ATORES	FONTES
Principal	Órgão supervisor (MCTIC), abrangendo todos os órgãos e atores envolvidos: o Ministro, a Secretaria Executiva, a Coordenação das Organizações Sociais, o Assessor Especial de Controle Interno, a Consultoria Jurídica, etc.	D8; E1; E2; E3; E4; E5; E6; E8
Agente	Conselho de Administração	D2; D4; D8; E1
	Pesquisadores e funcionários	
Avaliação e Controle	Comissão de avaliação	D8; E1; E2; E4; E5; E6; E8
	Auditoria independente (externa)	D8; E1; E3
	Órgãos de controle (CGU e TCU) e Ministério Público)	E1; E3; E4; E7
Parceiros	Governos estaduais ou municipais	E1
	Interveniente no contrato de gestão (MEC)	D8; E1
	Agências de fomento e outros organismos nacionais ou internacionais	
	Doadores	E1
Partes Interessadas	Comunidade científica	D8;
	Imprensa e mídia	E1; E7
	Sociedade	D8; E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa, conforme Quadros 7, 8 e 9.

A multiplicidade de *stakeholders* identificados sugere, mais uma vez, a aplicabilidade da teoria do *stakeholder*. Apesar da evidente relação de agência decorrente do contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC, os dados primários obtidos mediante entrevista evidenciam a importância de atender os interesses de outros atores além daqueles que exercem os papéis de principal e de agente.

Cabe destacar, que além do órgão supervisor, um dos *stakeholders* foi unanimidade entre os entrevistados: a sociedade. A importância desse ator já havia sido previamente mencionada pelos entrevistados devido ao reconhecimento do IMPA pela sociedade constituir um dos resultados do Instituto. A sociedade voltou a ser mencionada pelos entrevistados quando questionados sobre quais seriam os principais atores do processo de *accountability* do IMPA.

[os principais atores no processo de prestação de contas do IMPA são:] inicialmente o órgão supervisor, o contrato de gestão, mas também o Tribunal de Contas da União, a sociedade, que é o maior interessado nos resultados que são alcançados com aplicação de recursos públicos, não é, e a comissão de avaliação que aí é no âmbito do órgão supervisor, não é? (ENTREVISTADO 4, 2017).

[...] em última instância, por se tratar, a gente está falando aqui de aplicação de recursos públicos, o IMPA precisa também prestar contas de alguma forma a sociedade (ENTREVISTADO 8, 2017).

Mas a grande prestação de contas é para sociedade. Tem que dar transparência, né? A razão de ser... Tem sempre que ter em mente que esse recurso não é do governo, o recurso é da sociedade. Para ela que tem que ser dada a prestação de contas. [...] E até no futuro, num cenário de restrição orçamentária, por exemplo, se sair na imprensa que o governo vai cortar o dinheiro da Olimpíada de Matemática, a sociedade vai chiar com certeza (ENTREVISTADO 7, 2017).

A importância da sociedade no processo de *accountability* do IMPA foi ratificada pelo questionário aplicado, no qual mais de 80% dos respondentes concorda que o IMPA deve prestar contas dos resultados alcançados à sociedade e à imprensa (vide anexo III). Esses dados enfatizam o conceito de *accountability* societal. Nesse tipo de *accountability*, a sociedade e a imprensa, por meio da investigação e exposição pública dos agentes, constituem importantes mecanismos de controle, atuando inclusive na definição da agenda das políticas públicas (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

Entretanto para “descrever como ocorre efetivamente o processo de *accountability* do IMPA”, segundo objetivo específico da presente pesquisa, não basta identificar os principais atores desse processo. Também é necessário identificar quais os mecanismos que esses atores utilizam para incentivar o alcance dos resultados pactuados. Assim, constam no tópico a seguir os resultados das análises realizadas, visando identificar esses mecanismos.

4.5 Os mecanismos de incentivo (recompensas e sanções)

Ainda com relação ao segundo objetivo específico, “descrever como ocorre efetivamente o processo de *accountability* do IMPA”, buscou-se identificar quais os mecanismos utilizados pelos principais atores desse processo para incentivar o alcance dos resultados pactuados no contrato de gestão.

A coleta e análise dos dados foi realizada mediante triangulação de fontes (IMPA, MCTIC, CGU e TCU) e metodológica, porém, diferentemente do tópico anterior, a técnica de questionário não foi utilizada para identificar os mecanismos de incentivo processo de *accountability* do IMPA. Assim, os dados obtidos mediante pesquisa documental subsidiaram a elaboração do roteiro de entrevista, visando ratificar os mecanismos identificados nos documentos coletados e nas percepções dos atores envolvidos.

A partir dos resultados das análises, foram criadas duas categorias: (i) recompensas; e (ii) sanções. A primeira compreende os incentivos positivos ao alcance dos resultados pactuados no contrato de gestão. A segunda abrange os mecanismos utilizados para punir o IMPA, no caso de o Instituto realizar resultados aquém do que foi pactuado ou no caso de uma atuação em desacordo com o interesse público ou do órgão supervisor.

Quadro 15 – Mecanismos de incentivo do contrato de gestão MCTIC/IMPA a partir das fontes da pesquisa e por categorias analíticas

CATEGORIA	MECANISMOS DE INCENTIVO	FONTES
Recompensas	Renovação ou termo aditivo ao contrato de gestão	E2; E3; E4; E8
	Fluxo financeiro de recursos	E2; E3; E4; E7
	Fluxo de pessoas (servidores e pesquisadores)	E7
	Reconhecimento da instituição perante a sociedade nacional ou internacional	E5; E7
Sanções	Rescisão (ou não renovação) do contrato de gestão ou suspensão de novos termos aditivos	D4; D8; E2; E3; E4; E8
	Notificação do órgão supervisor	D8; E1; E2
	Redução do fluxo financeiro de recursos	E2; E3; E4; E7
	Desqualificação da organização social	D8; E2
	Sanções criminais devido à má utilização de recursos públicos (improbidade administrativa)	E4; E5; E7
	Denúncia ao Ministério Público	E7
	Julgamento das contas irregulares pelo TCU, seguida de multa e processo administrativo disciplinar (quando cabível)	E3; E4; E5; E7

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa, conforme Quadros 7, 8 e 9.

Em relação às recompensas, os recursos financeiros foram os mais mencionados pelos entrevistados. Observa-se que, na percepção dos entrevistados, grande parte dos insumos necessários aos produtos e resultados pactuados no contrato de gestão também são considerados um estímulo para alcançá-los. A perspectiva da renovação do contrato de gestão ou da celebração de um termo aditivo, segundo os entrevistados, favorece o alcance dos produtos e resultados anteriormente pactuados.

Cabe destacar que novamente o reconhecimento do IMPA perante a sociedade foi mencionado, dessa vez, como uma recompensa pelos resultados alcançados pelo Instituto. Isso reforça a hipótese levantada a respeito do poder explicativo da teoria do *stakeholder* para o processo de *accountability* decorrente do contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC. Essa importância da sociedade, especialmente das associações civis e mídia, também reforça o conceito de *accountability* societal.

Quanto às sanções, os dados primários mostraram um quantitativo maior de mecanismos de incentivo baseados em sanção em relação aqueles baseados em recompensa. Os mecanismos mais mencionados pelos entrevistados foram aqueles que se relacionam de alguma forma ao fluxo de recursos financeiros decorrente do contrato de gestão, como a rescisão do instrumento, reforçando o poder explicativo da teoria da dependência de recursos para o Instituto.

4.6 A *accountability* entre o IMPA e o MCTIC

Os dados colhidos e as respectivas análises realizadas até o presente tópico evidenciam a complexidade envolvida no processo de *accountability* decorrente do contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC. A quantidade de atores capazes de influenciar esse processo combinada com os múltiplos fatores que contribuem para o alcance dos produtos e resultados pactuados junto ao Ministério parecem dificultar a gestão desse processo.

O primeiro aspecto a ser destacado é que a essência do processo de *accountability* existente entre o IMPA e o MCTIC está baseado numa relação de agência decorrente de um contrato de gestão que formaliza a entrega de recursos financeiros, bens públicos e mão de obra, mediante o alcance dos resultados pactuados no referido instrumento. Essa relação é caracterizada por uma assimetria de informação na qual o contratante (MCTIC) não possui informação completa sobre o comportamento do responsável pela execução (IMPA).

Para atenuar essa assimetria informacional diversos atores (comissão de avaliação, CGU, TCU etc.) produzem informações mediante avaliação e controle para subsidiar as decisões do contratante, atuando como instrumentos de *accountability*. A atuação desses atores decorre de sua própria missão institucional e não envolve custo para o MCTIC tampouco para o IMPA, com exceção da auditoria independente. Portanto, os custos de agência envolvidos são relativamente baixos, conforme sugere a análise realizada sobre os dados primários obtidos mediante entrevista:

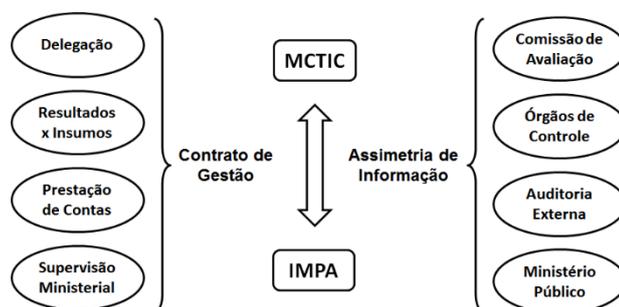
E, via de regra, o Tribunal [TCU] sempre contribui, tal qual a CGU, para o aperfeiçoamento da gestão. Um bom gestor sabe como usar os órgãos de controle. A equipe de profissionais de alto nível, profissionais qualificados, que, se ele tivesse que pagar por esses profissionais, iria gastar uma fortuna (ENTREVISTADO 7, 2017).

Não há retribuição para os membros da comissão de avaliação. Eles recebem apenas as diárias e as passagens. Essa é uma dificuldade, porque trazer pessoas de notória capacidade e com a agenda lotada é muito difícil [...] (ENTREVISTADO 2, 2017).

Além disso, a análise dos dados obtidos nas entrevistas identificou alguns mecanismos de incentivo ao alcance dos resultados pactuados. Esses mecanismos visam assegurar que o comportamento do IMPA esteja alinhado com os interesses do MCTIC, podendo ser recompensas pelos resultados alcançados ou, caso contrário, sanções administrativas ou até mesmo criminais, uma vez que o contrato envolve a gestão de recursos públicos.

A Figura 9 busca ilustrar, a partir da análise dos dados da pesquisa sob a perspectiva da teoria da agência, os principais elementos da relação entre o IMPA e o MCTIC decorrente do contrato de gestão. Foram destacados os principais componentes do contrato de gestão, bem como os principais atores que atuam no sentido de reduzir a assimetria informacional existente entre o Instituto e o Ministério.

Figura 9 – Principais aspectos do contrato de gestão MCTIC/IMPA sob a perspectiva da teoria da agência a partir dos dados da pesquisa



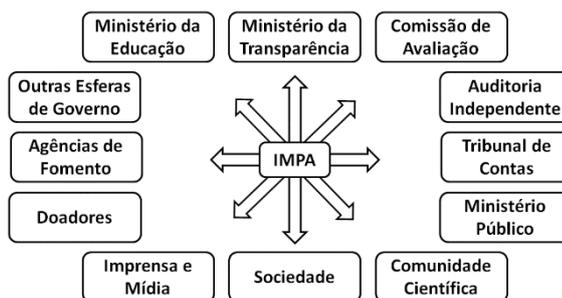
Fonte: elaborado pelo autor a partir de Jensen e Meckling (1976).

Diante do exposto, a teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976) apresenta uma capacidade explicativa considerável para o processo de *accountability* decorrente do contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC. Entretanto, a despeito da natureza contratual dessa relação, foram identificados, mediante análise dos dados primários, que existem nessa relação outros atores, além do MCTIC, cujos interesses o Instituto busca atender.

Alguns desses atores fornecem insumos aos produtos e resultados do IMPA, outros atores avaliam, controlam ou legitimam a atuação do Instituto, contribuindo para o desempenho do contrato de gestão. Nesse aspecto, a teoria do *stakeholder* (FREEMAN, 1984) pode complementar a teoria da agência, que pressupõe uma relação bilateral entre principal e agente.

Sob a perspectiva da teoria do *stakeholder*, verificou-se, a partir dos dados coletados, que o IMPA busca atender todas as partes interessadas na relação decorrente do contrato de gestão. Um exemplo da influência desses *stakeholders* é o papel da imprensa na realização da OBMEP, um dos principais produtos do IMPA. A divulgação realizada pela imprensa é fundamental para incentivar a participação maciça dos alunos e contribuir com o sucesso do evento. Outro exemplo da influência dos *stakeholders* é o papel da comunidade científica, que avalia a qualidade dos artigos produzidos pelo IMPA submetidos a publicação.

Figura 10 – Principais aspectos do contrato de gestão MCTIC/IMPA sob a perspectiva da teoria do *stakeholder* a partir dos dados da pesquisa

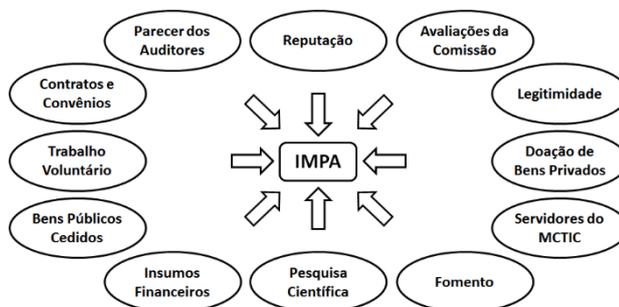


Fonte: elaborado pelo autor a partir de Freeman (1984).

Essa atuação do IMPA para atender seus múltiplos *stakeholders* decorre do fato de que muitos deles fornecem insumos essenciais ao desempenho do contrato de gestão, evidenciando uma dependência do IMPA em relação a esses atores. Segundo os entrevistados, além do MCTIC, muitos outros *stakeholders* fornecem insumos essenciais aos produtos e resultados previstos no contrato de gestão. Esses insumos nem sempre são financeiros, como é o caso da mão de obra dos pesquisadores ou do reconhecimento do Instituto perante a sociedade. Assim, em decorrência da diversidade de atores e de insumos essenciais, essa relação de dependência torna-se um tanto quanto complexa sob uma perspectiva exclusiva da teoria da agência.

Sobre esse aspecto específico, a teoria da dependência de recursos (PFEFFER; SALANCIK, 1978) contribui para a compreensão da atuação do IMPA no sentido de atender seus *stakeholders* visando assegurar o suprimento de recursos essenciais. Sob a perspectiva da teoria da dependência de recursos, os gestores do IMPA usam seus conhecimentos e habilidades para construir relacionamentos externos que assegurem o suprimento dos insumos essenciais. Logo, nesse aspecto específico, a teoria da dependência de recursos também pode complementar a capacidade explicativa da teoria da agência, que ignora a capacidade dos gestores do Instituto em lidar com contingências externas.

Figura 11 – Principais aspectos do contrato de gestão MCTIC/IMPA sob a perspectiva da teoria da dependência de recursos a partir dos dados da pesquisa

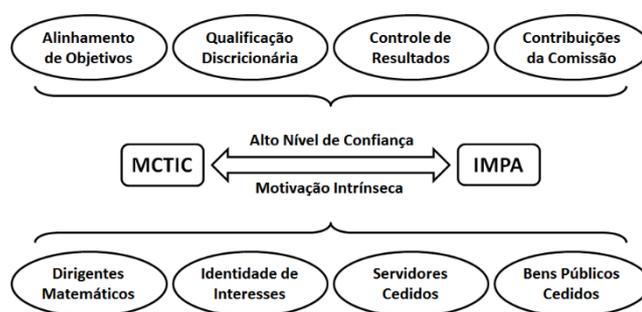


Fonte: elaborado pelo autor a partir de Pfeffer e Salancik (1978).

Outro aspecto a ser considerado na compreensão do processo de *accountability* do IMPA é a existência de uma convergência entre as finalidades do Instituto e o MCTIC. Esse alinhamento de interesses não foi previsto pela teoria da agência, que pressupõe um conflito de interesses entre principal e agente, abre espaço para a teoria do *stewardship*. Sob a perspectiva dessa teoria, os gestores do IMPA atuam em conformidade com os interesses do MCTIC, buscando os resultados pactuados no contrato de gestão a partir de uma postura colaborativa.

Cabe destacar que essa relação é caracterizada sobretudo pelo alto grau de confiança depositado pelo MCTIC sobre o IMPA. A maior evidência dessa confiança é a forma de controle prevista: finalístico. Essa forma de controle, prevista na Lei nº 9.637/98, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, é realizada *a posteriori* com ênfase nos resultados, sem qualquer hierarquia entre as partes. Assim, ao executar sua política pública por meio do modelo de organização social, o MCTIC lança mão de um controle processual e concomitante, partindo do pressuposto de que há uma sintonia de interesses.

Figura 12 – Principais aspectos do contrato de gestão MCTIC/IMPA sob a perspectiva da teoria do *stewardship* a partir dos dados da pesquisa

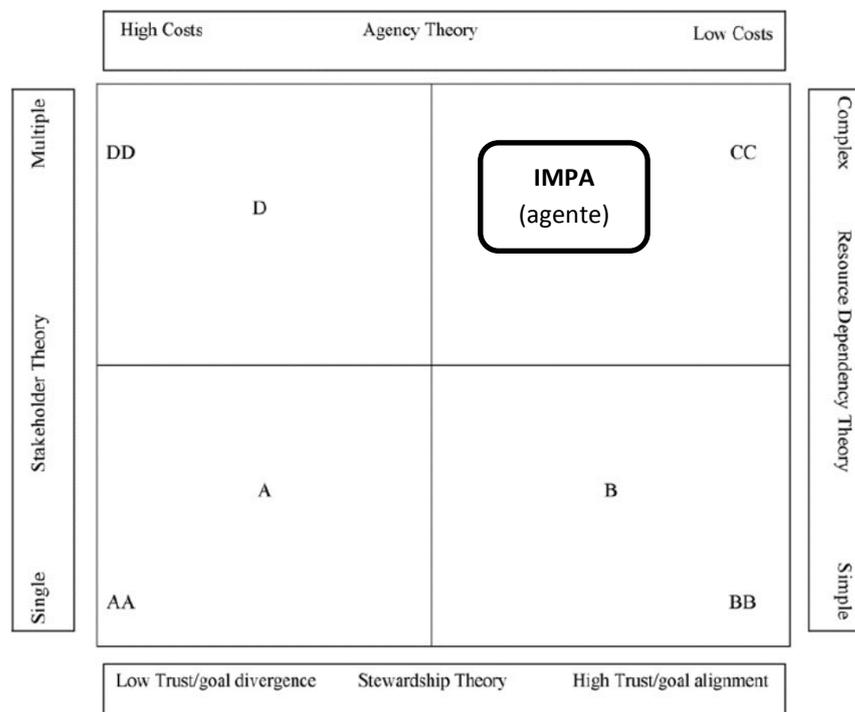


Fonte: elaborado pelo autor a partir de Donaldson e Davis (1991).

Diante do exposto, a partir dos dados analisados, é possível sumarizar as principais características da governança do IMPA (e de seu processo de *accountability*) no âmbito do contrato de gestão firmado com o MCTIC: (i) influenciada por múltiplos *stakeholders*; (ii) muitos desses *stakeholders* possuem recursos essenciais aos objetivos do Instituto, formando uma complexa relação de dependência; (iii) alto nível de confiança e alinhamento de objetivos entre MCTIC e IMPA; e (iv) baixos custos de agência, uma vez que as avaliações realizadas pelo órgãos de controle não são remuneradas pelo IMPA nem pelo MCTIC.

Essas características sugerem que o processo de *accountability* do Instituto deve ser interpretado sob a perspectiva do quadrante superior direito (CC) do modelo de abordagem multiteórica de governança proposto por Christopher (2010), Figura 13. Esse modelo prevê quatro possibilidades para compreender a governança, sob a perspectiva integrada de quatro teorias distintas: a teoria da agência, a teoria do *stewardship*, a teoria do *stakeholder* e a teoria da dependência dos recursos. O enquadramento no modelo ocorre de acordo com as características apresentadas pela organização quanto: (i) aos custos de agência; (ii) à quantidade de *stakeholders*; (iii) à complexidade da dependência de recursos; e (iv) ao alinhamento de objetivos e confiança entre as instituições.

Figura 13 – Posição do IMPA no modelo de abordagem multiteórica para governança.



Fonte: elaborado pelo autor a partir do modelo proposto por Christopher (2010).

Segundo Christopher (2010), a organização posicionada no quadrante superior direito pode recorrer a uma combinação da teoria da agência com a teoria do *stewardship* para desenvolver e implementar seus mecanismos e processos de governança, entre os quais o processo *accountability* está incluído. O autor sugere que esses mecanismos devem enfatizar mais as recompensas intrínsecas e processos de capacitação e menos as recompensas extrínsecas e processos de monitoramento e controle.

O autor, em consonância com Roberts (2001), entende que nessas organizações, cuja forma de governança é complementar, devem ser predominantes os processos de *accountability* “socializantes”, baseados na ampla divulgação de informações para o público externo, de modo a atender a extensa base de *stakeholders*. Entretanto, no caso de eventuais conflitos, os mecanismos de mercado, característicos da relação de agência, podem atuar subsidiariamente, como uma espécie de dispositivo de segurança.

4.7 A influência da *accountability* sobre os resultados

Uma vez compreendido o processo de *accountability* do IMPA no âmbito do contrato de gestão firmado com o MCTIC a partir de uma abordagem multiteórica, buscou-se, nos parágrafos a seguir, averiguar a influência desse processo de *accountability* sobre os resultados

previstos no contrato de gestão. Para alcançar tal objetivo, os dados da pesquisa, especialmente aqueles obtidos mediante entrevista e questionário, foram analisados à luz da abordagem multiteórica proposta por Christopher (2010). Assim, nos parágrafos a seguir, buscou-se evidenciar, a partir de diversificadas perspectivas, a eficácia da accountability do IMPA para o alcance dos resultados pactuados no contrato de gestão.

Simplificadamente, pode-se dizer que o IMPA presta contas dos resultados alcançados no âmbito do contrato de gestão firmado com o MCTIC por meio dos seguintes instrumentos: (i) demonstrativos financeiros e contábeis; (ii) relatórios de execução; e (iii) relatórios de gestão. Os demonstrativos financeiros e contábeis devem ser avaliados pela auditoria independente mediante parecer. Os relatórios de execução, que informam sobre a realização dos produtos e resultados pactuados, são analisados pela comissão de avaliação, formada por especialistas da área. Essa avaliação subsidiará a análise do MCTIC sobre o cumprimento do objeto do contrato de gestão. Os relatórios de gestão, que trazem informações sobre o desempenho e conformidade da gestão dos responsáveis pelo IMPA, são analisados pelos órgãos de controle interno (CGU) e externo (TCU).

Em relação aos órgãos de controle, compete à CGU realizar auditorias periódicas para verificar o alcance dos resultados pactuados, a conformidade da gestão e a consistência e qualidade dos controles internos do IMPA por meio de relatórios de auditoria, certificados de auditoria e pareceres conclusivos. Esses instrumentos, juntamente com o relatório de gestão elaborado pelo IMPA, integram o processo de contas do Instituto, que será julgado pelo TCU, conforme competência prevista na Constituição Federal. As contas serão julgadas: (i) regulares, quando expressarem a exatidão dos demonstrativos contábeis, bem como a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão; (ii) regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade de natureza formal de que não resulte danos ao Erário; ou (iii) irregulares, quando comprovado ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, infração às normas, omissão no dever de prestar contas, etc.

Quanto ao relatório de gestão e demonstrativos contábeis e financeiros, os dados colhidos mediante entrevista sugerem que a mera publicação, por si só, não contribui para o alcance dos resultados pactuados no contrato de gestão. Segundo os entrevistados, a publicação desses documentos contribui para a transparência, que, por sua vez, fomenta o controle social.

A publicação é a transparência da organização social para que a gente saiba, para que a sociedade saiba, o que está sendo investido ali... eu vejo isso..., mas eu não sei como ajuda a alcançar o objetivo [resultados pactuados] (ENTREVISTADO 2, 2017).

Eu acho que [a publicação do relatório de gestão e dos demonstrativos] ajuda diretamente no quesito da transparência. A publicação disso torna acessível para a

sociedade como estão sendo aplicados os recursos, o que está sendo executado no exercício, o que eventualmente não foi executado... (ENTREVISTADO 4, 2017).

A publicação dá visibilidade a execução dos recursos: a sociedade vai ter acesso a informação, vai saber como o IMPA, a princípio, está aplicando o recurso e se está aplicando no que deveria aplicar ou não... (ENTREVISTADO 6, 2017).

[...] é uma forma de você fomentar o controle social que é umas das premissas do instituto do contrato de gestão, não é só a partir desse instrumento que se dá, que é possível se dá o contrato... O controle social, isso é umas das partes, mas através dele é um elemento, esse é um elemento que auxilia nessa importante função de controle (ENTREVISTADO 8).

Sob a perspectiva da teoria do *stakeholder*, a análise dos dados primários sugere que o IMPA deve atender aos interesses de todos seus *stakeholders* para melhorar seus resultados, especialmente da sociedade, que contribui para a legitimação do Instituto perante os demais *stakeholders*. Assim, em decorrência do caráter instrumental do reconhecimento do Instituto perante a sociedade, uma vez que favorece o recebimento dos demais insumos, a publicação do relatório de gestão e dos demonstrativos contábeis e financeiros, sob a perspectiva da teoria da dependência de recursos, visa a mitigação do risco de que a ausência desse recurso (legitimação) prejudique os resultados do IMPA.

Sob o prisma da teoria da agência, em um eventual conflito de interesses entre IMPA e MCTIC, a publicação do relatório de gestão e dos demonstrativos contábeis e financeiros atua como um mecanismo de redução da assimetria de informações, principalmente em relação aos resultados realizados e à gestão dos insumos recebidos. Por outro lado, caso a atuação do IMPA esteja alinhada com os interesses do MCTIC, a publicação desses documentos contribui no sentido de evidenciar oportunidades de melhoria para a estrutura em que o Instituto está inserido visando a melhoraria seus resultados, conforme a teoria do *stewardship*.

Ainda com relação à publicação relatório de gestão e demonstrativos contábeis e financeiros, os dados colhidos mediante questionário mostram que mais de 60% dos respondentes concordam que a publicação desses documentos favorece o alcance dos resultados, entretanto o maior índice de concordância é em relação ao relatório de gestão.

Nesse sentido, um dos entrevistados manifestou a mesma percepção sobre a diferença entre a contribuição do relatório de gestão e a contribuição dos demonstrativos contábeis e financeiros para o alcance dos resultados pactuados:

[...] sobre demonstrativo financeiro e contábil, eu nunca achei que esse instrumento é muito efetivo para prestação de contas de organização social, a gente garante integridade dos dados contábeis, integridade do sistema contábil até um certo ponto, mas do ponto de vista da execução do objeto, do mérito do que está lidando com contrato de gestão esses instrumentos são de pouquíssima valia, o relatório anual de gestão eu já entendo que ele sim já agrega valor no processo de prestação de contas porque ali o IMPA tem todo espaço, toda liberdade de colocar as suas ações e as suas

atividades realizadas durante o exercício, quais foram os trabalhos e as linhas desenvolvidas, quais foram os resultados atingidos [...] (ENTREVISTADO 5, 2017).

Quanto às avaliações realizadas pelo órgão supervisor do contrato de gestão (MCTIC), os dados colhidos mediante entrevista enfatizaram a importância do *feedback* na realização dos resultados previstos no contrato de gestão. Segundo os entrevistados, essa retroalimentação da execução do contrato de gestão favorece o alcance dos produtos e resultados pactuados.

Sem dúvidas [as avaliações realizadas pelo MCTIC contribuem com os resultados do contrato de gestão]. O ministério é muito cuidadoso em escolher os membros da comissão, tenta selecionar pessoas que sejam pesquisadores. [A seleção] aborda vários aspectos: pessoas que sejam da área das ciências, pessoas que sejam da área da gestão, pessoas da área pública, etc.[...] trazer pessoas externas para obter essa visão do funcionamento... com certeza, a organização social tira muita vantagem dessa visão... (ENTREVISTADO 2, 2017).

[...] a obrigatoriedade de serem feitas avaliações anuais [realizadas pela comissão de avaliação] teria como objetivo estar sempre verificando se o que foi pactuado no contrato de gestão está de fato ocorrendo, então no meu modo de ver elas são essenciais, e contribuem sim para melhoria e para o alcance dos resultados.[...] eu entendo que avaliação ela dá um feedback para o IMPA entender o que ele está executando, se está de acordo com o que foi pactuado do ponto de vista do órgão supervisor, que é o maior interessado no contrato de gestão[...] então a organização social tem como adequar a execução daquela ação para que ela no futuro passe a atender melhor a expectativa do órgão supervisor (ENTREVISTADO 4, 2017).

Ajudam no momento em que são bem realizadas. [...] se realizar uma avaliação sincera, correta, você vai conseguir ajustar rumos. Agora, se faz avaliação que sempre vai estar com nota máxima, nota máxima, nota máxima, não vai adiantar para nada. Ela [a avaliação] é tão produtiva quanto tem que ser realista. Então uma avaliação realista bem-feita, criticando o que tem que ser criticado, elogiando o que tem que ser elogiado, há um retorno porque você interfere no processo. Nesse monitoramento, você consegue atuar nas estruturas do processo (ENTREVISTADO 7, 2017).

A retroalimentação do contratado (IMPA) durante a execução do objeto do contrato de gestão favorece a realização de ajustes visando melhores resultados. Caso esses ajustes estejam relacionados a um possível conflito de interesses com o contratante (MCTIC), a teoria da agência diz que essa retroalimentação reduzirá a assimetria de informações entre IMPA e MCTIC, viabilizando a implementação dos controles necessários ao realinhamento de interesses. Porém, se a causa dos ajustes não estiver relacionada a divergência de interesses, conforme propõe a teoria do *stewardship*, será possível implementar melhorias na gestão.

Ainda sobre as avaliações realizadas no âmbito do MCTIC, a despeito do reconhecimento pelos entrevistados da capacidade dos membros da comissão de avaliação e respectivo potencial para melhoria dos resultados, cabe destacar que, na prática, a efetividade das avaliações realizadas pela referida comissão não foi consenso entre os entrevistados.

Essa avaliação periódica que é feita por uma comissão de avaliação qualificada, em tese, é para gerar insumos para melhorar o resultado do contrato. Foi até o que a gente conversou anteriormente. Desde que essas recomendações passem por uma análise da possibilidade de implementação tanto pelo órgão supervisor, quanto pela organização social. Na prática a gente vê que existe uma comissão de avaliação, sim. Se você for

olhar o currículo dessa comissão, são pessoas realmente gabaritadas que ao final propõem recomendações que não são implementadas. Ela não consegue atingir o seu papel. [...] até onde eu sabia, [a comissão] não tinha conseguido atingir o seu papel, de contribuir com o resultado que incrementa a melhoria contínua do contrato. Mas há um potencial sim ... e deveria, né? A comissão de avaliação, como o próprio nome está dizendo, [deve] avaliar os resultados do contrato, gerar insumos para retroalimentar esse sistema (ENTEVISTADO 3, 2017).

Essa percepção também foi observada na comparação dos dados colhidos por meio de questionário. Verificou-se que o percentual de respondentes que concordam que as avaliações realizadas pelo MCTIC contribuem com os resultados pactuados é, aproximadamente, 5% menor em relação ao percentual de respondentes que concordam que a elaboração e publicação do relatório de gestão contribui para o alcance desses resultados.

Quanto a atuação dos órgãos de controle, a análise documental realizada evidenciou que a atuação da CGU e do TCU busca, de uma maneira simplificada, identificar pontos críticos na gestão dos recursos federais recebidos pelo IMPA a partir de auditorias e avaliações. Esses pontos críticos podem estar relacionados a aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. No âmbito da CGU, são propostas recomendações para atenuar os pontos críticos, cujo atendimento é facultativo, visando a melhoria da gestão ou a solução das impropriedades ou irregularidades constatadas. No âmbito do TCU, além das recomendações, podem ser elaboradas determinações, cujo atendimento é compulsório, além da possibilidade de aplicação de multas aos responsáveis pela gestão.

Quando constatados pontos críticos relacionados aos aspectos de legalidade ou legitimidade, tais como os casos de desvio de recursos ou fraude, evidencia-se o desalinhamento de interesses entre contratante (MCTIC) e contratada (IMPA). Nesses casos, a teoria da agência mostra-se mais adequada para explicar a atuação dos órgãos de controle, uma vez que sua atuação visa adequar o comportamento dos agentes que atuam em nome do IMPA aos interesses do MCTIC, mais especificamente, aqueles relacionados aos produtos e resultados pactuados no contrato de gestão celebrado.

Quando constatados pontos críticos relacionados aos aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e efetividade, verificou-se, a partir da análise documental, que a atuação dos órgãos de controle visa contribuir para a melhoria do desempenho do IMPA na execução do contrato de gestão. Nesses casos, não há um conflito de interesses evidente entre contratante e contratado, logo não se busca modificar radicalmente o comportamento do Instituto ou de seus agentes, apenas torna-los mais econômicos, eficazes, eficientes ou efetivos. Nesses casos, a teoria do *stewardship* mostra-se mais adequada para explicar a atuação dos órgãos de controle,

uma vez que eles buscam melhorar aspectos da estrutura em que o IMPA está inserido, tendo em vista o alinhamento de objetivos entre o Instituto e o MCTIC.

Esse entendimento sobre a adequação da teoria da agência do *stewardship* para explicar a atuação dos órgãos de controle é coerente com a proposta de Christopher (2010). Segundo o autor, organizações com as características apresentadas pelo IMPA, apresentadas no tópico anterior, podem desenvolver e implementar mecanismos e processos de governança baseados em uma combinação dessas teorias. Esses mecanismos e processos devem estar associados mais a recompensas intrínsecas e processos de capacitação do que a processos de controle e monitoramento, de modo a atender as particularidades de sua própria cultura institucional.

Ainda quanto aos órgãos de controle, os dados primários obtidos mediante entrevista sugerem que a atuação desses órgãos junto ao IMPA contribui, mesmo que indiretamente, para o alcance dos produtos e resultados pactuados no contrato de gestão celebrado com o MCTIC. Sob a perspectiva da teoria da agência, os entrevistados mencionaram a aplicação de multas, as contas julgadas irregulares e outras formas de sanções utilizadas pelos órgãos de controle para assegurar a conformidade da atuação do IMPA com o que foi pactuado e com a legislação vigente. Sob a perspectiva do *stewardship*, também foram mencionadas pelos entrevistados atuações dos órgãos de controle que visam melhorar o desempenho do Instituto.

Eu acredito que as auditorias realizadas pela CGU ajudam [o alcance dos resultados pactuados] porque trazem o olhar de outro órgão, com enfoque um pouco diferente da comissão de avaliação... Os órgãos de controle têm o viés do controle, que tem também, no caso das organizações sociais, a preocupação com resultado, mas também olho aspectos que no meu entender ficam de fora da comissão de avaliação: regularidade de como são aplicados os recursos, as áreas em que estão sendo aplicadas, a equação disso com todos os normativos que rege a relação entre órgão supervisor e a organização social (ENTREVISTADO 4, 2017).

Sim [as auditorias realizadas pela CGU], da mesma forma que a comissão [de avaliação] contribuem [com os resultados pactuados] porque trazem um olhar externo sobre a execução efetuada [...] o papel [da CGU] seria de verificação do cumprimento do que ele está estabelecido [no contrato de gestão] e da conformidade no uso dos recursos: se eles [IMPA] estão aplicando de acordo com a legislação deles, e se a legislação deles é compatível com a legislação federal de uso dos recursos(ENTREVISTADO 6, 2017)

Eu acredito que sim, eu acredito seriamente que sim, porque assim, é mais uma instância de controle que você coloca, então o IMPA como qualquer outra organização social, além da sociedade que ele deve prestar contas, além do ministério, tem mais o tribunal de contas, ou seja, como é que eu posso te expressar isso, basicamente é isso, você tem mais uma camada de controle, é mais um elemento em que a unidade vai ter que se preocupar com o *compliance*, com o *accountability*, com todos os aspectos de controle implementar as rotinas para que... o melhor funcionamento da unidade, na minha opinião sim, o julgamento das contas do IMPA, bem como das outras organizações sociais pelo TCU, é um elemento positivo para alcance dos resultados do instituto (ENTREVISTADO 8, 2017).

Alguns entrevistados, ao discorrer sobre a eficácia da atuação do TCU para o alcance dos resultados do contrato de gestão, enfatizaram a importância da atuação conjunta e coordenada dos órgãos de controle. Foi destacada a atuação da CGU no sentido de subsidiar as o julgamento das contas do IMPA pelo TCU, além de subsidiar suas próprias ações de controle.

[O julgamento das contas do IMPA pelo TCU] contribui sim [para o alcance dos resultados pactuados] porque eu acho que o julgamento é uma etapa subsequente da auditoria da CGU, há ao todo uma cadeia de controle que vai culminar no julgamento da prestação de contas da organização social, então assim, os apontamentos feito pela CGU são analisados no âmbito do TCU, e muitas vezes referendados através de determinações e deliberações, do acórdão que passam a ter uma força quase que normativa, porque obrigam de certa forma a implementação daquelas medidas que foram identificadas primeiramente pela CGU e também em conjunto pela análise do TCU ou complementadas por suas determinações... (ENTREVISTADO 4, 2017).

[O julgamento das contas do IMPA pelo TCU] contribui [para o alcance dos resultados pactuados] em dois momentos. O primeiro no momento preventivo, que é o risco de levar uma multa do Tribunal de Contas da União. Isso já dá aquele impacto moral, aquele receio, um temor de levar uma multa do Tribunal de Contas da União, o temor de ter o seu CPF maculado, porque, via de regra, os dirigentes dessas unidades são cientistas, pesquisadores. Eles [dirigentes] não querem expor seu CPF a ter uma mácula, uma multa, uma ressalva do Tribunal de Contas da União. Então tem esse temor do próprio Tribunal. E o segundo [momento] é a ajuda das próprias recomendações da CGU. O Tribunal pode absorver essas recomendações ou criar novas e também consignar determinações (ENTREVISTADO 7, 2017).

Entretanto, também cabe destacar que a eficácia da atuação dos órgãos de controle para o alcance dos resultados pactuados no contrato de gestão não é consenso entre os entrevistados. O enfoque dos órgãos de controle em aspectos relacionados à legalidade, em detrimento da execução do contrato, foi objeto de crítica dos entrevistados:

Eu entendo que a CGU poderia atuar um pouco mais em auditorias que não sejam auditorias anuais de contas, porque nessas auditorias a gente tem muito foco no exercício, muito foco na verificação da legalidade dos atos praticados por aqueles gestores que geriram recurso público naquele exercício, é um olhar, é uma ótica um pouco distante da realidade que tem que ser uma auditoria. Uma avaliação da execução dos recursos públicos aportados em uma organização social eu entendo que uma linha que seria mais adequada, seria um acompanhamento concomitante a execução do recurso: visitas técnicas mais periódicas in loco lá no IMPA, fazer algumas avaliações, algumas entrevistas com outros *players* globais que tem o mesmo nível de conhecimento e de atuação do IMPA captando a opinião e a percepção desses outros *players*, da importância do IMPA, entendeu, o quanto o IMPA está sendo efetivo na comunidade internacional de pesquisa matemática, eu acho que essa seria uma linha adequada... (ENTREVISTADO 5, 2017).

Nesse sentido, os dados obtidos mediante questionário evidenciaram que, apesar de 57% dos respondentes ou mais concordarem com a eficácia dos órgãos de controle para o alcance dos resultados do contrato de gestão, esse percentual é relativamente menor quando comparado com as demais formas de *accountability*, tais como a avaliação realizada no âmbito do MCTIC e publicação dos relatórios de gestão e dos demonstrativos contábeis e financeiros.

Quadro 16 – Percepção dos atores sobre a influência do processo de *accountability* do IMPA sobre o alcance dos resultados pactuados no contrato de gestão.

<i>ACCOUNTABILITY</i>	ENTREVISTAS		QUESTIONÁRIOS	
	Contribui para os resultados do contrato de gestão		Contribui para os resultados do contrato de gestão	
	Diretamente	Indiretamente ou com ressalva	Concordância Total	Concordância Parcial
Publicação dos demonstrativos	E1	E4; E6; E7	35%	33%
Publicação do relatório de gestão	E5	E7	45%	25%
Atuação da comissão de avaliação	E1; E2; E4; E5; E6	E7	37%	28%
Auditorias da CGU	E1; E2; E4; E6; E7; E8	E3	27%	30%
Julgamento das contas pelo TCU	E1; E2; E4; E7; E8	E3; E6	22%	37%

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa, conforme Quadros 7, 8 e 9.

Em relação ao percentual relativamente menor de respondentes do questionário que concordam com a eficácia da atuação dos órgãos de controle para alcance dos resultados do contrato de gestão, cabe destacar que, devido a capilaridade e abrangência de sua atuação do IMPA, a maior parte dos respondentes é composta de alunos, pesquisadores e funcionários do próprio Instituto. Sendo assim, tendo em vista a proximidade entre grande parte dos respondentes do questionário e o IMPA, já era esperada uma percepção maior da eficácia dos instrumentos e mecanismos de *accountability* implementados pelo próprio Instituto.

Por outro lado, observa-se um quantitativo relativamente menor de respondentes das entrevistas que entendem que os instrumentos e mecanismos de *accountability* implementados pelo IMPA contribuam, direta ou indiretamente, para os resultados pactuados no contrato de gestão. Essa percepção também já era esperada, uma vez que os respondentes possuem ou possuíam vínculo com o MCTIC, ou com os órgãos de controle ou com ambos.

A despeito das variações nas percepções dos diversos atores, os dados sugerem, de modo geral, que a atuação dos órgãos de controle contribui para o alcance dos resultados pactuados entre MCTIC e IMPA no contrato de gestão, mesmo que indiretamente ou parcialmente. Assim, sob uma perspectiva combinada da teoria da agência e do *stewardship*, a atuação desses órgãos pode funcionar ora como mecanismo de redução da assimetria de informações, caso seja verificado um conflito de interesses entre MCTIC e IMPA; ora como uma espécie de

consultoria, que aponta oportunidades de melhoria visando melhorar o desempenho do Instituto no âmbito do contrato de gestão, caso não haja conflito de interesses. Nesse sentido, cabe mencionar a atuação da comissão de avaliação, que propõe recomendações visando a melhoria do desempenho do IMPA no âmbito do contrato de gestão.

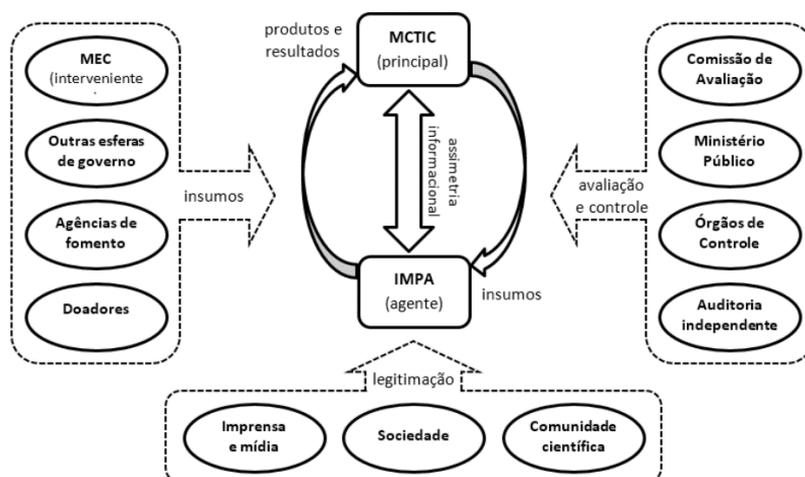
Sob uma perspectiva combinada da teoria da dependência de recursos e do *stakeholder*, os órgãos de controle e a comissão de avaliação apresentam elevado potencial para contribuir com os resultados do contrato de gestão uma vez que sua atuação está diretamente relacionada ao fornecimento de insumos essenciais aos produtos e resultados previstos no instrumento, tais como recursos financeiros e legitimidade. Um parecer contrário dos órgãos de controle ou da comissão de avaliação pode resultar na suspensão da celebração dos termos aditivos ao contrato de gestão ou até mesmo sua rescisão, inviabilizando o fluxo financeiro e, conseqüentemente, os produtos e resultados pactuados. Por outro lado, um parecer favorável pode melhorar a reputação do IMPA perante a sociedade, aumentando sua legitimidade e catalisando a obtenção de novos insumos perante os demais *stakeholders*.

Portanto, diante do exposto, a partir de uma perspectiva multiteórica, foi possível investigar de que forma o processo de *accountability* entre o IMPA e o MCTIC tem influenciado o alcance dos resultados pactuados no contrato de gestão, objetivo geral do presente estudo. De uma forma bastante resumida, pode-se dizer que esse processo de *accountability* afeta o alcance desses resultados por meio de avaliações que identificam oportunidades de melhoria do desempenho do Instituto, bem como por meio de procedimentos de controle que buscam o alinhamento do comportamento do Instituto aos interesses do Ministério, no caso de eventual conflito. Além disso, o processo de *accountability* entre o IMPA e o MCTIC influencia os resultados do contrato de gestão, uma vez que visa assegurar o fluxo de recursos essenciais mediante o atendimento de seus múltiplos *stakeholders*.

4.8 Representação Pictórica para a *accountability* IMPA/MCTIC

A partir dos resultados da pesquisa, foi realizado um esforço no sentido de propor um novo instrumento de *accountability* para o MCTIC/IMPA, visando auxiliar a gestão desse processo. A ideia é que esse instrumento ajude a subsidiar a tomada de decisão no âmbito do IMPA, bem como do MCTI, por meio de uma visão holística e integrada dessa *accountability*, compreendendo seus aspectos mais relevantes e os principais atores envolvidos, conforme a Figura 14, a seguir.

Figura 14 – Representação pictórica para a *accountability* MCTIC/IMPA



Fonte: elaborado pelo autor a partir da análise dos dados primários e secundários colhidos na pesquisa.

A representação proposta tem como base a relação de agência decorrente do contrato de gestão celebrado entre o MCTIC e o IMPA. Essa relação contratual está representada por meio dos produtos e resultados entregues ao MCTIC em troca dos insumos necessários. Também está representada a assimetria informacional inerente à relação principal-agente, característica da teoria da agência.

Ainda estão representados no instrumento três grupos de *stakeholders*, responsáveis pelo fornecimento de importantes recursos no processo de *accountability* MCTIC/IMPA. O primeiro grupo, composto pelo Ministério da Educação, doadores, agências de fomento e outras esferas de governo, fornece insumos necessários aos produtos e resultados do contrato de gestão. O segundo grupo, composto pela imprensa, sociedade e a comunidade científica, pode melhorar (ou piorar) a reputação do Instituto, potencializando (ou prejudicando) a captação dos recursos necessários aos produtos e resultados previstos no contrato de gestão. O terceiro e último grupo, composto pelos órgãos de controle, Ministério Público, auditorias independentes e comissão de avaliação do contrato, atuam no sentido de reduzir a assimetria de informação, assegurando o alinhamento entre a atuação do contratado (IMPA) e os interesses do contratante (MCTIC).

Observa-se que a representação busca representar os principais aspectos relacionados à teoria da agência, porém complementada por outras, tais como a teoria do *stakeholder* e a teoria da dependência dos recursos. Assim, a representação procura representar os principais fatores a serem considerados na execução do contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC, com o objetivo de subsidiar a atuação dos gestores do Instituto.

Em relação à forma de prestação de contas vigente, vislumbra-se uma oportunidade de melhoria no que se refere aos *stakeholders* que fornecem insumos de legitimidade ao IMPA: comunidade, imprensa e comunidade científica. A partir das análises realizadas no decorrer da pesquisa, a importância desses atores destacou-se de forma recorrente na percepção dos entrevistados e respondentes do questionário.

Assim, tendo em vista que a maior parte dos instrumentos de *accountability* são essencialmente técnicos e direcionados a públicos específicos (ministério supervisor, órgãos de controle, contadores etc.), seria interessante considerar a possibilidade de publicar instrumentos de prestação de contas com uma linguagem simplificada, mais acessível e menos técnica. A publicação de uma versão simplificada do relatório de gestão ou de execução, consolidando os resultados do Instituto e demonstrando, de forma clara, a vinculação entre os recursos recebidos e os resultados entregues pode ser uma boa alternativa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sobre o processo de *accountability* entre o IMPA e o MCTIC pode-se dizer que, em razão de sua complexidade, decorrente sobretudo da multiplicidade de fatores e de *stakeholders* envolvidos, a perspectiva multiteórica mostrou-se adequada, suprindo as limitações de uma abordagem focada em uma única teoria. Logo, pode-se dizer que a agenda de pesquisa proposta por Christopher (2010), ao menos em parte, foi atendida, uma vez abordagem multiteórica apresentou alguma capacidade explicativa para a complexa configuração organizacional do IMPA, que combina as características das entidades públicas e das entidades privadas. Assim, o estudo foi aprofundado, de modo a vincular as forças de influência mais amplas do Instituto com seus mecanismos e processos de governança.

Ainda sobre o processo de *accountability* entre o IMPA e o MCTIC, cabe destacar que os dados primários evidenciaram, de forma recorrente, duas questões: a relevância da transparência do Instituto na execução do contrato de gestão e o papel da sociedade como *stakeholder* desse processo.

Em relação à transparência, praticamente todos os entrevistados discorreram sobre a importância da disponibilidade das informações, bem como da clareza das mesmas. Além disso, a transparência do IMPA foi corroborada pela percepção da grande maioria dos respondentes do questionário, cerca de 78% deles. Em relação à sociedade, tanto os entrevistados quanto os respondentes do questionário enfatizaram a importância de o Instituto prestar contas à sociedade dos resultados alcançados mediante a aplicação de recursos públicos. Essa ênfase na transparência e na sociedade remete ao conceito de *accountability* societal, que pressupõe a acessibilidade de informações e a participação da sociedade no processo de monitoramento das políticas públicas.

Tal entendimento é coerente com a proposta de Roberts (2001) no sentido de que nas organizações com as características do IMPA devem ser predominantes os processos de *accountability* “socializantes”, baseados na ampla divulgação de informações para o público externo, de modo a atender a extensa base de *stakeholders*. Logo, é recomendável que o Instituto continue implementando e aprimorando seus mecanismos de transparência de modo a fortalecer ainda mais o controle social.

Como recomendação, a pesquisa propõe a utilização de uma representação pictórica do processo de *accountability* decorrente do contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC

para subsidiar a tomada de decisão tanto no âmbito da entidade quanto no âmbito do respectivo ministério supervisor por meio de uma visão mais abrangente e integrada desse processo, conforme foi apresentado no último tópico dos resultados.

Como agenda de pesquisa, sugere-se a validação da abordagem multiteórica proposta por Christopher (2010) nas demais entidades qualificadas como organizações sociais e que possuem contrato de gestão vigente com o MCTIC, bem como outras entidades sem fins lucrativos que possuem um relacionamento relevante com o Governo, seja no nível federal, estadual ou municipal. Ainda como agenda de pesquisa, se sugere a adaptação ou customização da representação pictórica proposta à realidade de outras organizações sociais, de modo a ampliar a profundidade do estudo e vincular as forças de influência mais amplas de uma organização com seus mecanismos e processos específicos de governança.

Sobre as limitações da presente pesquisa, destacamos que, em virtude de questões operacionais, foram entrevistados apenas oito atores do processo de *accountability* objeto do presente estudo. Apesar da representatividade do papel desses atores e de seu perfil transversal, caracterizado por vínculos com múltiplas instituições (não necessariamente concomitantes), um número maior de entrevistados, principalmente vinculados ao IMPA, poderia agregar maior valor à pesquisa, bem como mitigar eventuais vieses.

REFERENCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** 1997.

AGUILERA, Ruth V.; JACKSON, Gregory. The cross-national diversity of corporate governance: Dimensions and determinants. **Academy of management Review**, v. 28, n. 3, p. 447-465, 2003.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, Jose Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências.** 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. **Terceiro setor: história e gestão de organizações.** São Paulo: Summus Editorial, 2006.

ANDION, Carolina. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. EBAPE. BR**, v.10, n.1, artigo 1, Rio de Janeiro, 2012.

ARAÚJO, Joaquim Filipe. **O modelo de agência como instrumento de reforma da administração.** 2001.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). **Public Sector Governance: Better Practice Guide.** Australian National Audit Office, 2003.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica.** Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, p. 17-42, 2000.

BAKER TILLY. Baker Tilly Brasil Auditores Independentes S/S. **Relatório dos Auditores Independentes sobre as Demonstrações Contábeis do IMPA.** São Paulo, 29 jan. 2016.

BARRETT, Pat. Achieving better practice corporate governance in the public sector. **Australian National Audit Office**, 2002.

BARZELAY, Michael. **The new public management: Improving Research and Policy Dialogue.** Berkeley: University of California Press. 2000.

BEVIR, Mark. Governança democrática. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 103, 2011.

BIZERRA, André Luiz Villagelim. **Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança.** Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2011.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providencias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 1995. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2016.

_____. **Decreto nº 2.405, de 26 de novembro de 1997**. Qualifica como organização social a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Sincrotron - ABTLuS e autoriza a absorção das atividades do extinto Laboratório Nacional de Luz Sincrotron. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/d2405.htm>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999a**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações Sociais de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. **Decreto s/n, de 04 de junho de 1999b**. Qualifica como organização social o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá – IDSM. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=213591>>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. **Decreto nº 3.605, de 20 de setembro de 2000**. Qualifica como organização social o Instituto de Matemática Pura e Aplicada - IMPA. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3605.htm>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. **Decreto nº 4.077, de 09 de janeiro de 2002a**. Qualifica como organização social a Associação Rede Nacional de Pesquisa - RNP. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4077.htm>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. **Decreto nº 4.078, de 09 de janeiro de 2002b**. Qualifica como organização social a Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4078.htm>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002c**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. **Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003**. Dá nova redação aos arts. 44 e 2.031 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10825.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Contrato de Gestão celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Ciência e Tecnologia, e a Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada**. Brasília, 27 de maio de 2010.

_____. **Decreto s/n, de 02 de janeiro de 2013a**. Qualifica como organização social a Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial - EMBRAPA. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Dsn/Dsn13662.htm>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. **Decreto 8.078, de 19 de agosto de 2013b.** Qualifica como organização social o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos - Cebraspe. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8078.htm>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014a.** Estabelece o regime jurídico de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2014/L13019.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** 2014b. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 06 set. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão nº 3.304, de 26/11/2014c.** Auditoria Operacional. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em 18 set. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923.** Relator: Ministro Ayres Britto. Acórdãos, 16 de abril de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>> Acesso em: 05 set. 2016.

_____. **Decreto 8.877, de 18 de outubro de 2016.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações entre outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8877.htm>. Acesso em: 14 jan. 2017.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Secretaria Executiva. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016.** Abr. 2017. Disponível em: <<http://www.mctic.gov.br>>. Acesso em: 01 out. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Ano 47, v. 120, n.1, Jan-Abr, 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos. **Revista de Filosofia Política**, Porto Alegre, v.1, p.99-144, 1997. Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_cidadaniaandrespublica.p.pg_.pdf>. Acesso em 14 set. 2016.

_____. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial.** Brasil – Um século de transformações. Companhia das Letras, p. 224-259, 2001.

BRODY, Evelyn. Agents without principals: The economic convergence of the nonprofit and for-profit organizational forms. **New York Law School Law Review**, 40, 457-536. 1996. Disponível em:

<http://scholarship.kentlaw.iit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1112&context=fac_schol>. Acesso em: 16 set. 2016.

BRUNO, Valentina; CLAESSENS, Stijn. Corporate governance and regulation: can there be too much of a good thing? **Journal of Financial Intermediation**, v. 19, n. 4, p. 461-482, 2010.

CABRAL NETO, Antônio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. **Sistema Nacional de Educação e o PNE (2011-2020): diálogos e perspectivas**. Brasília: Liber livro, 2009.

CARDOSO, Ruth. **Cidadania Empresarial: O Desafio da Responsabilidade**. Update Br/Eua, Amcham, n. 363, p. 115-120, ago., 2000.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Democracia, accountability e avaliação: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. **Encontro de administração pública e governança**, 2006. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2428>. Acesso em: 14 set. 2016.

CLARK, Jorge Uilson. A primeira república, as escolas graduadas e o ideário do iluminismo republicano: 1889-1930. **Navegando pela história da educação brasileira**. Campinas, SP: FE, 2006. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/periodo_primeira_republica_intro.html. Acesso em: 14 set. 2016.

COMMITTEE ON THE FINANCIAL ASPECTS OF CORPORATE GOVERNANCE. **Report with Code of Best Practice**, [Cadbury Report], London: Gee Publishing, 1992.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

COUTINHO, Nina Novaes. As organizações sociais e o contrato de gestão. **Revista do Direito Público**, v. 1, n. 2, p. 25-40, 2006. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/11565/10260>. Acesso em: 14 set. 2016.

CHRISTOPHER, Joe. Corporate governance—A multi-theoretical approach to recognizing the wider influencing forces impacting on organizations. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 21, n. 8, p. 683-695, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15. Ed., São Paulo: Atlas, 2003.

DONALDSON, Lex; DAVIS, James H. Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder returns. **Australian Journal of management**, v. 16, n. 1, p. 49-64, 1991.

DONALDSON, Thomas; PRESTON, Lee E. The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence and implications. *Academy of Management Review*. Ada, v.20, n.1, p.65-91, 1995.

EBRAHIM, Alnoor. Making sense of accountability: Conceptual perspectives for northern and southern nonprofits. **Nonprofit Management and Leadership**, v. 14, n. 2, p. 191-212, 2003. Disponível em: http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/making_sense_of_aa1.pdf. Acesso em: 14 set. 2016.

ECCO, Ivan Luiz; RIBEIRO, Ronaldo; KOCK, Clara Friederike; MARCON, Rosilene; ALBERTON, Anete. Teoria de agência em uma organização sem fins lucrativos. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, 3(1), 71-88. 2010. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/458>>. Acesso em: 16 set. 2016.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency-and institutional-theory explanations: The case of retail sales compensation. **Academy of Management journal**, v. 31, n. 3, p. 488-511, 1988.

_____. Agency theory: An assessment and review. **Academy of Management review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

ENTREVISTADO 1. O processo de prestação de contas do Instituto de Matemática Pura e Aplicada. Entrevista concedida a Herold Ahrens. Brasília, abr. 2017.

ENTREVISTADO 2. O processo de prestação de contas do Instituto de Matemática Pura e Aplicada. Entrevista concedida a Herold Ahrens. Brasília, abr. 2017.

ENTREVISTADO 3. O processo de prestação de contas do Instituto de Matemática Pura e Aplicada. Entrevista concedida a Herold Ahrens. Brasília, abr. 2017.

ENTREVISTADO 4. O processo de prestação de contas do Instituto de Matemática Pura e Aplicada. Entrevista concedida a Herold Ahrens. Brasília, abr. 2017.

ENTREVISTADO 5. O processo de prestação de contas do Instituto de Matemática Pura e Aplicada. Entrevista concedida a Herold Ahrens. Brasília, abr. 2017.

ENTREVISTADO 6. O processo de prestação de contas do Instituto de Matemática Pura e Aplicada. Entrevista concedida a Herold Ahrens. Brasília, abr. 2017.

ENTREVISTADO 7. O processo de prestação de contas do Instituto de Matemática Pura e Aplicada. Entrevista concedida a Herold Ahrens. Brasília, abr. 2017.

ENTREVISTADO 8. O processo de prestação de contas do Instituto de Matemática Pura e Aplicada. Entrevista concedida a Herold Ahrens. Brasília, abr. 2017.

FALCONER, Andrés Pablo. **A Promessa do terceiro setor: Um estudo sobre a construção do papel das Organizações Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão**. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FAMA, Eugene F.; JENSEN, Michael C. Agency problems and residual claims. **The Journal of Law and Economics**, v. 26, n. 2, p. 327-349, 1983.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 1998. v.2.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio/jun 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n3/11.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina**. Bonsucesso: Relume-Dumará, 1994.

FERRAREZI, Elisabete; REZENDE, Valéria. **Organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP: a lei 9.790 como alternativa para o terceiro setor**. Brasília: Comunidade Solidária, 2001.

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3ª ed. Artmed Editora, 2008.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. 2003. p. 28-31.

FOX, Jonathan A. Social accountability: what does the evidence really say? **World Development**, v. 72, p. 346-361, 2015.

FREEMAN, R. Edward. **Strategic management: A stakeholder approach**. Cambridge University Press, 1984.

FREEMAN, R. Edward; PARMAR, Bidhan L; HARRISON, Jeffrey S; WICKS, Andrew C; DE COLLE, Simone. **Stakeholder theory: The state of the art**. Cambridge University Press, 2010.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce; PLUMPTRE, Timothy Wynne. Institute on Governance. Canadá. **Governance Principles for Protected Areas**. 2003. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/122197/pa_governance2.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

GRELLER, Martin M. Leasehold: An Institutional Framework for Understanding Nonprofit Governance in a Civil Society Context. **Administrative Sciences**, Basel, Switzerland, v. 5, n. 3, p. 165-176, 2015. Disponível em: <<http://www.mdpi.com/2076-3387/5/3/165>>. Acesso em: 14 set. 2016.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. **Governing by network: The new shape of the public sector**. Washington: Brookings Institution Press, 2004.

HENRY, Nicholas. Paradigms of public administration. **Public Administration Review**, New York, NY, vol. 35, n. 4, p. 378-386. 1975. Disponível em: <https://sangyubr.files.wordpress.com/2012/02/paradigms-of-public-administration.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

HIRSCH, Paul; FRIEDMAN, Ray. Collaboration or Paradigm Shift? Economic vs. Behavioral Thinking About Policy? In: **Academy of Management Proceedings**. Academy of Management, 1986. p. 31-35.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). Public Sector Committee. Governance in the public sector: A governing body perspective. **International Public Sector Study**, New York, NY, v. 8, n. 13, p. 53, 2001 Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/April2003Seminar/Course%20Readings/08.%20Internal%20Control%20and%20Audit/Study_13_Governance.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

INSTITUTO DE MATEMÁTICA PURA E APLICADA (IMPA). **Contrato de Gestão celebrado com a União, por intermédio do Ministério da Ciência e Tecnologia, em 23 de janeiro de 2001**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.impa.br>. Acesso em: 05 set. 2016

_____. **Contrato de Gestão celebrado com a União, por intermédio do Ministério da Ciência e Tecnologia, em 27 de maio de 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.impa.br>. Acesso em: 05 set. 2016

_____. **Estatuto Social Consolidado do Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada**. Rio de Janeiro, 28 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.impa.br>. Acesso em: 05 set. 2016

_____. **Relatório de Gestão referente ao exercício 2015**. Rio de Janeiro, 21 de março de 2016 Disponível em: <http://www.impa.br>. Acesso em: 05 set. 2016

_____. **Página do IMPA na Internet, 2017**. Disponível em: <http://www.impa.br>. Acesso em: 10 out. 2017

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KAPLAN, R.S. Strategic performance measurement and management in nonprofit organizations. **Nonprofit Manag. Leadersh.** 2001, 11, 353-370. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.390.2721&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p41-48, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v34n3/a04v34n3.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

KETTL, Donald F. **The global public management revolution**. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2006.

KUMAR, Sarabajaya. O gerenciamento da accountability em organizações não governamentais; In: DELAINE Martins Costa; VERGARA, Moema de Rezende (Org.). **Gênero e ONGs: Propostas para um fortalecimento institucional**. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR/ NEMPP, 1997. p. 11 a 14

LANDIM, Leilah. NGO's and philanthropy in Latin America: the Brazilian case. **Voluntas**, New York, NY, v. 8, n. 4, p. 351-370, dez. 1997. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02354208>. Acesso em: 16 set. 2016.

LEAL, Edvalda Araujo; FAMÁ, Rubens. Governança nas organizações do terceiro setor: um estudo de caso. **SemeAd-Seminário em Administração**, v. 10, 2007. Disponível em: <http://sistema.semead.com.br/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/400.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

LEITE, Leonardo Queiroz. Entrevista: reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira, por Leonardo Queiroz Leite. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 1051-1070, ago. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000400012&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 set. 2016.

LYNALL, Matthew D.; GOLDEN, Brian R.; HILLMAN, Amy J. Board composition from adolescence to maturity: A multitheoretic view. **Academy of Management Review**, v. 28, n. 3, p. 416-431, 2003.

LODI, João Bosco. **Governança corporativa: o governo da empresa e o conselho de administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli EDA. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 1986.

MARTINS, Humberto Falcão. **A ética do patrimonialismo e a modernização da Administração Pública Brasileira**. Cultura Organizacional e Cultura Brasileira, Atlas, 1997.

MATIAS-PEREIRA, José. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, 2002, Brasília. **Anais...** Lisboa: CLAD, 2002. p. 1-22. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/940>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. A Governança Corporativa Aplicada ao setor público. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan/mar, 2010. Disponível em: <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22#.WOuMNMnyuM8>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. The effects of the recovery of the patrimonialist model in Brazil. **International Journal of Humanities and Social Science**, v. 3, n. 8, p. 27-38, abr. 2013. Disponível em: https://www.ijhssnet.com/journals/Vol_3_No_8_Special_Issue_April_2013/3.pdf. Acesso em: 17 set. 2016.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658/pt-br.php>. Acesso em: 16 set. 2016.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. **Visitando o " Terceiro Setor"(ou parte dele). Texto para discussão nº 647**. IPEA, 1999. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2618/1/td_0647.pdf. Acesso em: 16 set. 2016.

MEYER, John W., ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, Chicago, v.83, n.2, p.340-363, 1977. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2778293?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 14 set. 2016.

MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán. **Democracia e governança mundial. Que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2002.

MILANI FILHO, Marco Antonio Figueiredo; MILANI, Aida Maria Mendes. Governança no terceiro setor: estudo sobre uma organização francesa do século XIX. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 10, n. 1, p. 32, 2011.

MINDLIN, Sérgio Ephim. A study of governance practices in corporate foundations. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 47, n. 3, p. 461-472, set. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-21072012000300010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 set. 2016.

MOTTA, Paulo Roberto. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 87-96, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700006. Acesso em: 16 set. 2016.

MORAES JUNIOR, David Nascimento; CARNEIRO, Alexandre de Freitas; SILVA NETO, José Moreira da. Nível e ranking da transparência e acesso à informação dos municípios de Rondônia. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, v. 4, n. 2, p. 47-64, 2015. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/40427/nivel-e-ranking-da-transparencia-e-acesso-a-informacao-dos-municipios-de-rondonia->. Acesso em: 16 set. 2016.

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à controladoria: conceitos, sistemas, implementação**. São Paulo: Atlas, 1993.

NASSUNO, Marianne. O controle social nas organizações sociais no Brasil. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, CUNILL GRAU, Nuria. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV.1999. p335-361. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/Terceiros-papers/Nassuno-Chapter10.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2016.

O'DONELL, Guillermo A. Delegative democracy. **Journal of democracy**, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994. Disponível em:

<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf?q=democracys>. Acesso em: 16 nov. 2016.

OGDEN, Stuart G. The limitations of agency theory: the case of accounting-based profit sharing schemes. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 4, n. 2, p. 179-206, 1993.

OLIVEIRA, Sílvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

PERROW, Charles. Complex organizations: A critical perspective. **New York: McGrawHill. Perrow, Charles (2002) Organizing America**, 1986.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: la otra cara del control. **Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas**, p. 23-52, 2002. Disponível em: <https://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/5-accountability-social-smulovitz-y-preuzzotti.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2016.

PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald R. The external control of organisations. **New York**, v. 175, 1978.

PIERRE, Jon; PETERS, Guy B. **Governance, politics and the state**. New York: St. Martin's Press, 2000.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 42, n.3, p.471-493, maio/jun. 2008.

_____; _____. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 43, n.6, p.1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2016.

PIVETTA, Marcos. Entrevista: Artur Ávila – O Homem que calculava. **Revista Pesquisa Fapesp**. Edição 223, Set de 2014, p26-31. 2014. Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/2014/09/16/o-homem-que-calcula/>. Acesso em: 16 nov. 2016.

RESENDE, Tomás de Aquino et al. **Roteiro do Terceiro Setor. Associações e Fundações: o que são e como instituir e prestar contas**. 3ª ed. Belo Horizonte: Prax, 2006.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 123-142, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300008. Acesso em: 16 nov. 2016.

REZENDE, Amaury J.; FACURE, Carlos E. F.; DALMÁCIO, Flávia Z. **Práticas de governança corporativa em organizações sem fins lucrativos**. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, São Paulo. Anais... São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.congressousp.fipecafi.org/anais/artigos92009/432.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

RIO DE JANEIRO (Município). Secretaria Municipal da Casa Civil. **Relação de organizações sociais qualificadas no âmbito da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro**. 2016. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/cvl/exibeconteudo?id=2806005>> Acesso em: 05 Set. 2016

RHODES, Rod AW. **Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability**. Open University Press, 1997

ROBERTS, John. Trust and control in Anglo-American systems of corporate governance: The individualizing and socializing effects of processes of accountability. **Human Relations**, v. 54, n. 12, p. 1547-1572, 2001.

RODRIGUES, Andréa Leite; MALO, Marie Claire. Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: o caso dos doutores da alegria. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 29-50, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552006000300003. Acesso em: 14 set. 2016.

RODRIGUES, Ana Célia. Identificação como requisito metodológico para a gestão de documentos e acesso a informações na administração pública brasileira. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 42, n. 1, 2015. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1395>. Acesso em: 16 set. 2016.

ROSS, Stephen A. The economic theory of agency: The principal's problem. **The American Economic Review**, v. 63, n. 2, p. 134-139, 1973.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 9ª ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

SALAMON, Lester. **Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor**. IOSCHPE, Evelyn Berg. Terceiro Setor: Desenvolvimento Nacional Sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

SALAMON, Lester M. & ANHEIER, Helmut K. **Defining the nonprofit sector: A crossnational analysis**. Manchester: Manchester University Press, 1997.

SÃO PAULO (Estado). Ouvidoria Geral do Estado. Portal da Transparência. **Relação de organizações sociais qualificadas no âmbito da Estado de São Paulo**. 2016. Disponível em: <<http://www.transparencia.sp.gov.br/organizacoes.html>> Acesso em: 05 set. 2016.

SATHLER, Luciano. Governança no terceiro setor: um estudo descritivo exploratório do comportamento de conselhos curadores de fundações empresariais no Brasil. 191f. Tese (Doutorado em Administração). USP, São Paulo, 2008.

SCHRAMM, Wilbur. **Notes on Case Studies of Instructional Media Projects**. Washington, DC: Academy for Educational Development, 1971. Disponível em: <https://eric.ed.gov/?id=ED092145>. Acesso em: 14 set. 2016.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2009. 43(2): 347-369, Mar./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 14 set. 2016.

SELZNICK, Philip. *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Berkeley, Cal, 1957.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança Corporativa e Governança da Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SMITH, David Horton. Four Sectors or Five? Retaining the Member-Benefit Sector. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 20, n. 2, pp.137-50, 1991. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/089976409102000203>. Acesso em: 16 set. 2016.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of democracy**, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/17084>. Acesso em: 16 nov. 2016.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs Statistics Division. **Handbook on Non-profit institutions in the system of National Accounts**. United Nations Publications, 2003.

VAN PUYVELDE, Stijn; CAERS, Ralf; DU BOIS, Cind. The governance of nonprofit organizations: Integrating agency theory with stakeholder and stewardship theories. **Nonprofit and voluntary sector quarterly**, v. 41, n. 3, p. 431-451, 2012.

VIANA, Evandro. **A governança corporativa no setor público municipal-um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais**. 2010.121 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-07012011-094505/pt-br.php>. Acesso em: 14 set. 2016.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Daniel Grassi, 3ª ed.. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1944. v.I.

WISEMAN, Robert M.; CUEVAS-RODRÍGUEZ, Gloria; GOMEZ-MEJIA, Luis R. Towards a social theory of agency. **Journal of Management Studies**, v. 49, n. 1, p. 202-222, 2012.

WRIGHT, Peter; MUKHERJI, Ananda; KROLL, Mark J. A reexamination of agency theory assumptions: extensions and extrapolations. **The Journal of Socio-Economics**, v. 30, n. 5, p. 413-429, 2001.

ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Essa entrevista faz parte de um estudo sobre a relação Estado e sociedade, que está sendo realizado por Herold Ahrens, aluno de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB), sob a supervisão da Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, professora do referido programa.

O objetivo do estudo é verificar em que medida o processo de prestação de contas do IMPA contribui para o alcance dos resultados pactuados no contrato de gestão firmado com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

A identidade do entrevistado será mantida sob sigilo e suas respostas serão divulgadas de modo que não seja possível sua identificação. Os dados obtidos nessa pesquisa serão utilizados para fins estritamente acadêmicos e publicação em periódicos científicos.

Destacamos que sua participação é voluntária e de extrema importância para que os objetivos da pesquisa sejam alcançados.

Desde já agradecemos sua valiosa contribuição.

QUESTÕES

- 1- [OE1]. Quais são os produtos (bens e serviços) e resultados obtidos pelo IMPA mediante a aplicação dos recursos públicos recebidos?

- 2- [OE1]. Além dos recursos financeiros públicos federais, quais são os insumos utilizados pelo IMPA para alcançar os resultados pactuados junto ao Ministério da Ciência e Tecnologia?

- 3- [OE1]. Quais os critérios que orientam a prestação de contas do IMPA?

- 4- [OE2]. Quais são os principais atores do processo de prestação de contas do IMPA? Ou seja, para quem o Instituto deve ou deveria informar os resultados obtidos mediante a aplicação dos recursos públicos recebidos?

- 5- [OE2]. Em relação ao processo de prestação de contas do IMPA, quais são as principais recompensas pelos resultados alcançados? E quais as sanções, caso esses resultados não sejam alcançados?
- 6- [OE2]. Como o IMPA presta contas dos recursos públicos recebidos por meio do contrato de gestão? (Quais instrumentos utiliza? Qual a periodicidade? Qual o seu papel nesse processo?)
- 7- [OE3]. De que forma a publicação dos demonstrativos financeiros e contábeis do IMPA e do seu relatório anual de gestão ajuda no alcance dos resultados pactuados em seu contrato de gestão?
- 8- [OE3]. As avaliações periódicas realizadas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia sobre os resultados pactuados com o IMPA ajudam no alcance dos resultados pactuados em seu contrato de gestão?
- 9- [OE3]. E as auditorias realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) no IMPA? Elas ajudam no alcance dos resultados pactuados em seu contrato de gestão?
- 10- [OE3]. O mesmo para o julgamento das contas do IMPA pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Elas ajudam no alcance dos resultados do Instituto?
- 11- Gostaria de acrescentar mais alguma coisa?

ANEXO II – MODELO DE QUESTIONÁRIO

Questionário - Accountability do IMPA

Esse questionário faz parte de um estudo sobre o processo de prestação de contas do Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), conduzido por Herold Ahrens, aluno de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB), sob a supervisão da Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, professora do referido programa.

O objetivo do estudo é verificar em que medida o processo de prestação de contas do IMPA contribui para o alcance dos resultados pactuados no contrato de gestão firmado com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

O questionário é composto por apenas 10 perguntas e apenas uma das alternativas deve ser escolhida. Todas questões deverão ser respondidas. Ao final, há mais 1 questão opcional cuja forma de resposta é livre. O tempo total estimado é de 5 minutos.

Destacamos que seu nome será mantido sob sigilo e não será divulgado em hipótese alguma. A divulgação das respostas será realizada de maneira consolidada, juntamente com aquelas prestadas pelos demais respondentes, de modo que não seja possível sua identificação.

1. Em relação à gestão dos recursos públicos e seus respectivos resultados, o IMPA é uma entidade transparente.
 - Discordo totalmente
 - Discordo parcialmente
 - Não concordo nem discordo
 - Concordo parcialmente
 - Concordo totalmente

2. A gestão dos recursos públicos recebidos é pautada pela moralidade e pela ética.
 - Discordo totalmente
 - Discordo parcialmente
 - Não concordo nem discordo
 - Concordo parcialmente
 - Concordo totalmente

3. A gestão dos recursos públicos no IMPA ocorre de maneira mais eficiente e menos burocrática do que a maioria dos órgãos públicos.
 - Discordo totalmente
 - Discordo parcialmente
 - Não concordo nem discordo
 - Concordo parcialmente
 - Concordo totalmente

4. O IMPA deve prestar contas dos resultados alcançados à toda sociedade e à imprensa.
 - Discordo totalmente
 - Discordo parcialmente
 - Não concordo nem discordo
 - Concordo parcialmente
 - Concordo totalmente

5. O IMPA entrega à sociedade produtos e serviços compatíveis com o montante de recursos públicos que recebe.
 - Discordo totalmente
 - Discordo parcialmente
 - Não concordo nem discordo
 - Concordo parcialmente
 - Concordo totalmente

6. A elaboração e publicação dos demonstrativos contábeis e financeiros pelo IMPA contribui para o alcance de seus resultados.
 - Discordo totalmente
 - Discordo parcialmente
 - Não concordo nem discordo
 - Concordo parcialmente
 - Concordo totalmente

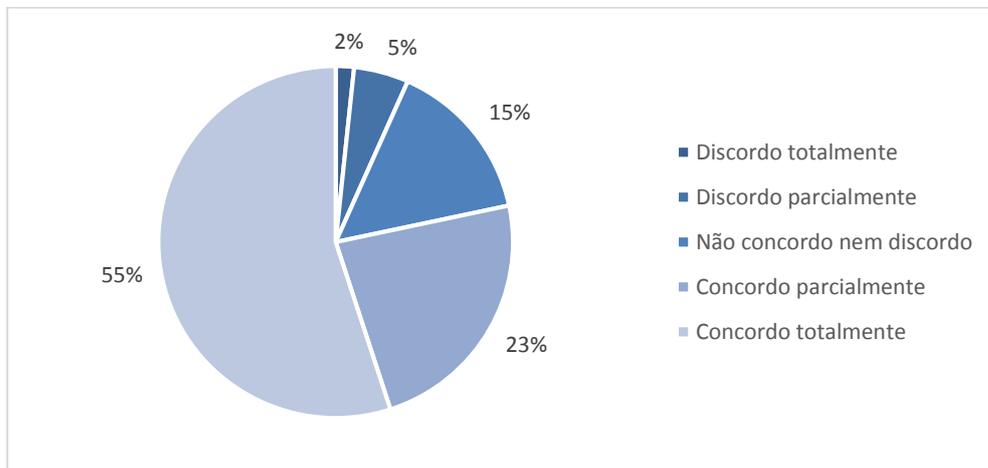
7. A elaboração e publicação de relatórios anuais de gestão pelo IMPA contribui para o alcance de seus resultados.
 - Discordo totalmente
 - Discordo parcialmente
 - Não concordo nem discordo
 - Concordo parcialmente
 - Concordo totalmente

8. A avaliação periódica do IMPA pelo Ministério da Ciência e Tecnologia contribui para o alcance dos resultados do Instituto.
 - Discordo totalmente
 - Discordo parcialmente
 - Não concordo nem discordo
 - Concordo parcialmente
 - Concordo totalmente

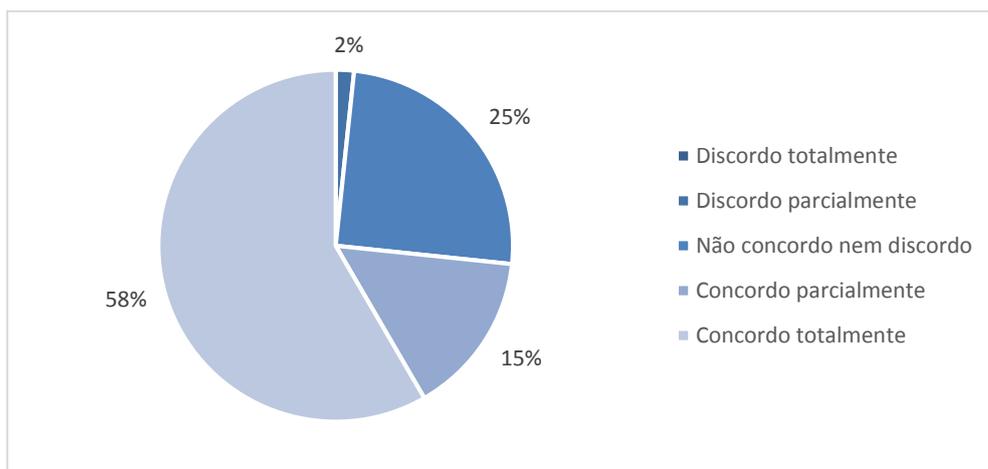
9. As auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre o IMPA contribuem para que os resultados do Instituto sejam alcançados.
- Discordo totalmente
 - Discordo parcialmente
 - Não concordo nem discordo
 - Concordo parcialmente
 - Concordo totalmente
10. O julgamento das contas do IMPA pelo Tribunal de Contas da União (TCU) contribui para que o Instituto alcance seus resultados.
- Discordo totalmente
 - Discordo parcialmente
 - Não concordo nem discordo
 - Concordo parcialmente
 - Concordo totalmente
11. Existe outro aspecto relacionado à prestação de contas dos recursos públicos recebidos pelo IMPA que você gostaria de relatar? Explique de forma livre a seguir.

ANEXO III – RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO

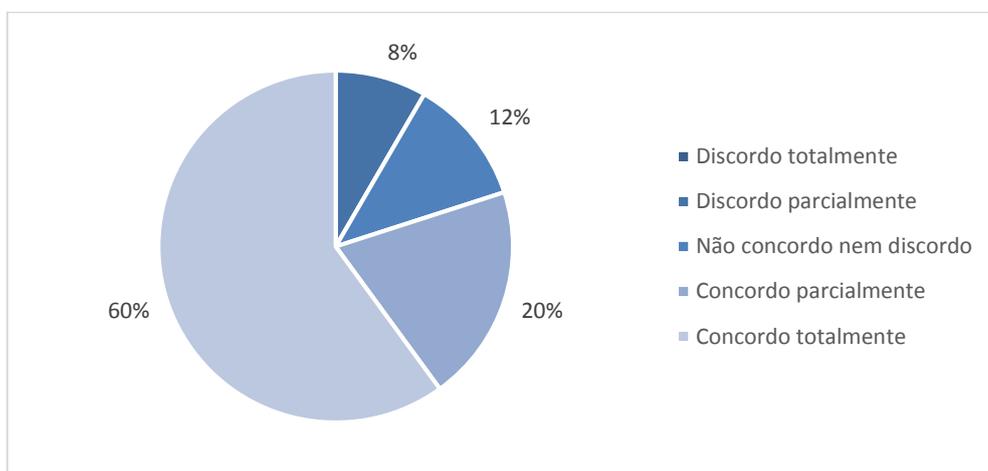
1. Em relação à gestão dos recursos públicos e seus respectivos resultados, o IMPA é uma entidade transparente.



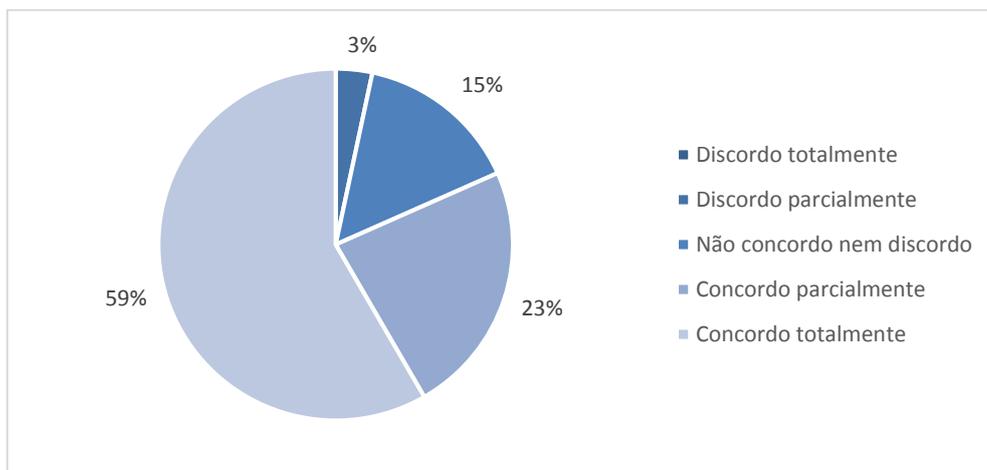
2. A gestão dos recursos públicos recebidos é pautada pela moralidade e pela ética.



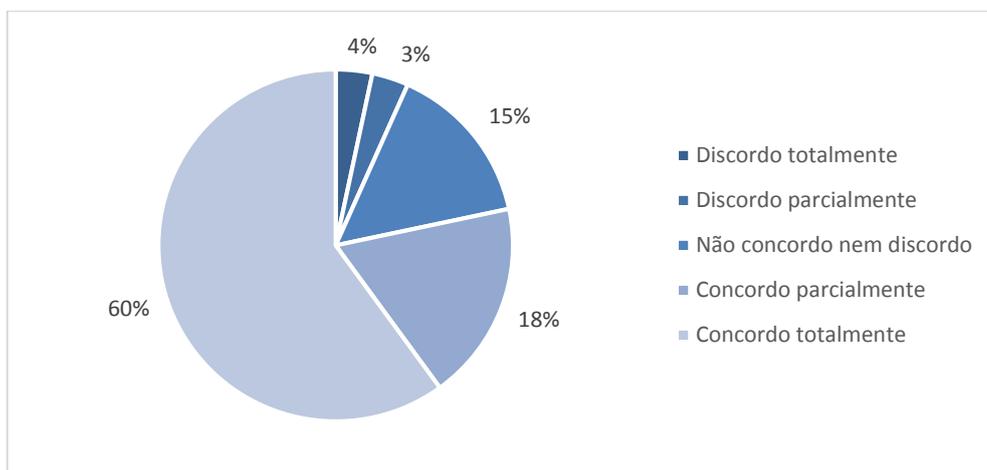
3. A gestão dos recursos públicos no IMPA ocorre de maneira mais eficiente e menos burocrática do que a maioria dos órgãos públicos.



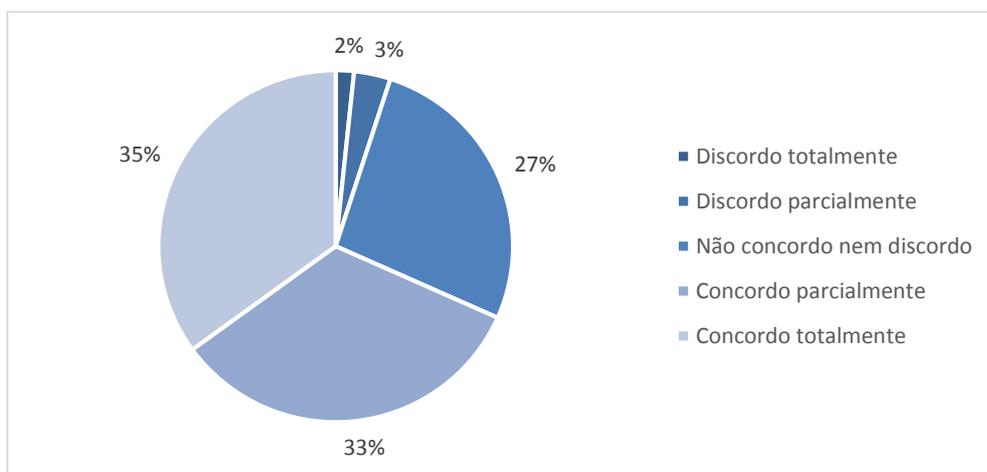
4. O IMPA deve prestar contas dos resultados alcançados à toda sociedade e à imprensa.



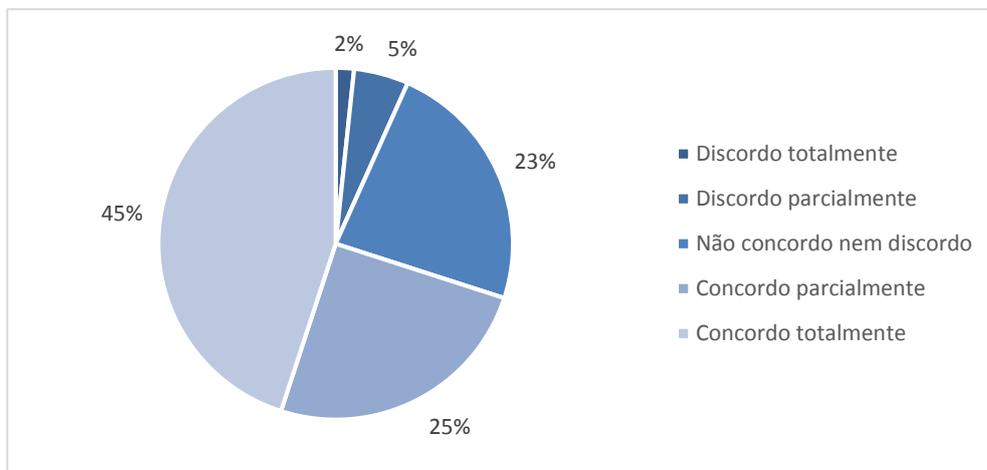
5. O IMPA entrega à sociedade produtos e serviços compatíveis com o montante de recursos públicos que recebe.



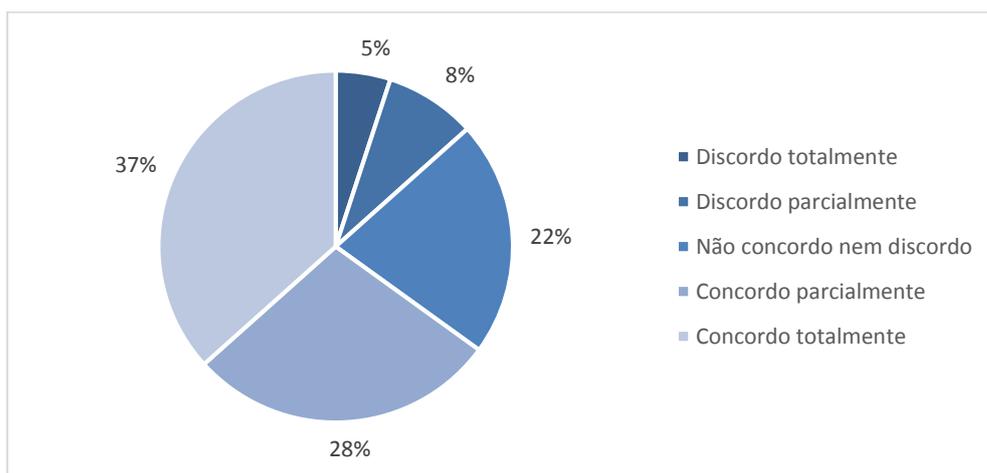
6. A elaboração e publicação dos demonstrativos contábeis e financeiros pelo IMPA contribui para o alcance de seus resultados.



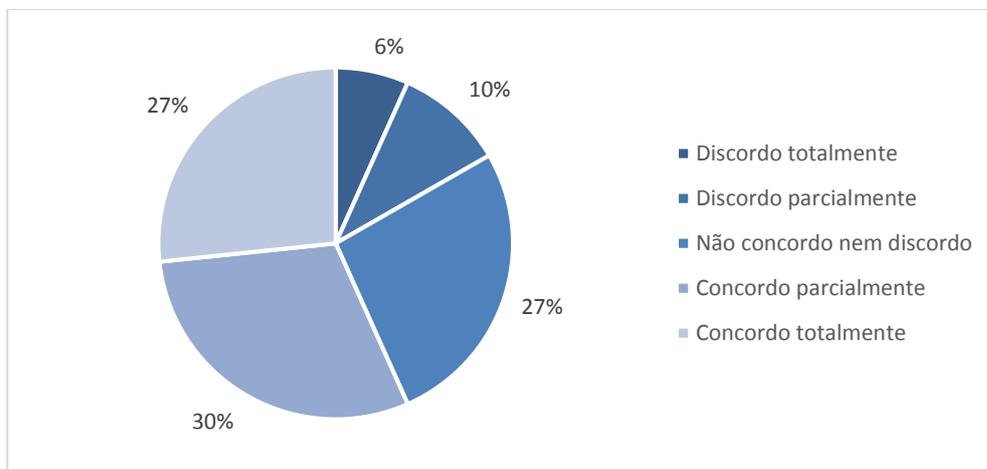
7. A elaboração e publicação de relatórios anuais de gestão pelo IMPA contribui para o alcance de seus resultados.



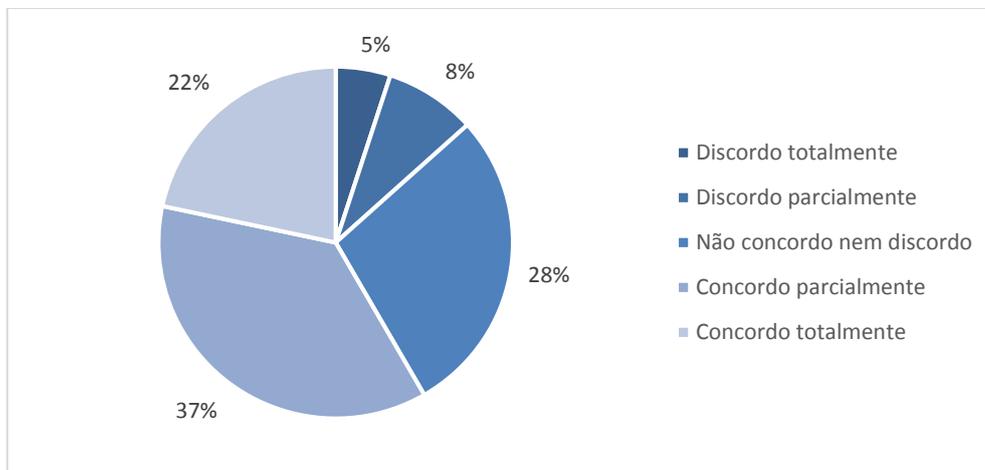
8. A avaliação periódica do IMPA pelo Ministério da Ciência e Tecnologia contribui para o alcance dos resultados do Instituto.



9. As auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre o IMPA contribuem para que os resultados do Instituto sejam alcançados.



10. O julgamento das contas do IMPA pelo Tribunal de Contas da União (TCU) contribui para que o Instituto alcance seus resultados.



11. Existe outro aspecto relacionado à prestação de contas dos recursos públicos recebidos pelo IMPA que você gostaria de relatar? Explique de forma livre a seguir.

<p>O orçamento do IMPA é claramente muito abaixo do que o merecido pelo instituto. Além disso, o corte no orçamento teve um efeito pesado sobre o funcionamento do instituto, principalmente sobre alunos, como, por exemplo, a interrupção do funcionamento do salão de estudos durante o final de semana e a diminuição drástica de bolsas de pós-doutorado oferecidas aos alunos que recentemente terminaram o doutorado.</p>
<p>A própria comunidade do IMPA não vê essa prestação de contas de forma clara. Se ela é feita, é apenas para um pequeno grupo, sem qualquer divulgação.</p>
<p>Entendo que a prestação de contas não está relacionada à excelência do ensino. A prestação de contas deve ser realizada por questões de transparência, evitando assim, fraude e corrupção. No entanto, não vejo um investimento, por parte do governo, tão relevante numa instituição como o IMPA e, por isso, ao meu ver, tanta burocracia não é relevante ao instituto.</p>
<p>Teria que ser mais integral e levado como uma comunidade de trabalhadores.</p>
<p>Só acrescentaria que existem vários outros grupos de auditores.</p>
<p>Este questionário parece-me totalmente inadequado. O IMPA é uma instituição modelo no que diz respeito ao serviço que presta ao país. Eu como frequentador do IMPA e usuário dos seus serviços não posso de modo nenhum fazer um julgamento da transparência, da prestação de contas, ou lisura com que é tratado o dinheiro público. O que posso dizer é que o IMPA presta um grande serviço à sociedade, coisa que pouca instituição pública faz com tanta excelência.</p>
<p>Apesar da transparência e do processo de prestação de contas do IMPA ser bem mais simplificado do que o dos demais órgãos públicos, há ainda muitas amarras que tornam esse processo laborioso. Um exemplo são as reuniões anuais com membros do comitê externo de avaliação que se prolongam por vários dias sem trazer qualquer melhoria efetiva à gestão do Instituto.</p>
<p>A boa gestão do IMPA não decorre dos controles, mas da clareza dos propósitos, do comprometimento dos associados e dirigentes, bem como da relevância e excelência do trabalho.</p>

A gestão é um processo de melhoria contínua. O IMPA vem aperfeiçoando a sua gestão e, nesse sentido, as orientações pertinentes dos órgãos de controle, aplicáveis a uma organização da sociedade civil, e que contribuem para a melhoria dos processos são acatadas. Destaca-se, nesse contexto, o papel do órgão supervisor (MCTIC) e da Comissão de Acompanhamento e Avaliação que atuam de modo a compreender a área de negócio do IMPA, extrair dados e informações relevantes com o objetivo de avaliar os resultados para a sociedade da parceria formalizada por meio do Contrato de Gestão.

Não consegui encontrar no site do Impa os relatórios da CGU.

A prestação de contas dos recursos recebidos pelo IMPA deve ser transparente e objeto de avaliação pelos órgãos governamentais responsáveis por essa função. Entretanto, essa atividade nada tem a ver com a qualidade dos resultados produzidos pelo Instituto. Essa qualidade está relacionada ao seu Corpo Docente e à sua estrutura organizacional que permitem que pesquisa de ponta na área seja desenvolvida no país sem os entraves burocráticos que tanto atrapalham as IFES.

É necessário esclarecer que os resultados alcançados pelo IMPA somente são alcançados se as ações necessárias para esse alcance tenham os recursos adequados. Neste ponto é que se torna fundamental a prestação de contas. Sem ela, parte dos recursos necessários para seu financiamento, poderia se tornar inviabilizada.