

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FAUSTO AUGUSTO MARCUCCI ARRUDA

IEDA NIGRO NUNES CHEREIM

THAÍS LEAL PIFFER

**INVESTE SÃO PAULO - AGÊNCIA PAULISTA DE PROMOÇÃO DE  
INVESTIMENTOS E COMPETITIVIDADE**  
**SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO: TENSÃO ENTRE FLEXIBILIDADE E  
CONTROLE**

São Paulo

2012

FAUSTO AUGUSTO MARCUCCI ARRUDA

IEDA NIGRO NUNES CHEREIM

THAÍS LEAL PIFFER

**INVESTE SÃO PAULO - AGÊNCIA PAULISTA DE PROMOÇÃO DE  
INVESTIMENTOS E COMPETITIVIDADE**

**SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO: TENSÃO ENTRE FLEXIBILIDADE E  
CONTROLE**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Professor Henrique Fingermañ

São Paulo

2012

Arruda, Fausto Augusto Marcucci; Chereim, Ieda Nigro Nunes; Piffer, Thaís Leal.

Investe São Paulo – Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade. Serviço Social Autônomo: tensão entre flexibilidade e controle / Fausto Augusto Marcucci Arruda; Ieda Nigro Nunes Chereim; Thaís Leal Piffer. - 2012.

97 f.

Orientador: Henrique Fingermann.

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Investimentos - São Paulo (Estado). 2. Investe São Paulo. Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade. I. Fingermann, Henrique. II. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 658.152

FAUSTO AUGUSTO MARCUCCI ARRUDA  
IEDA NIGRO NUNES CHEREIM  
THAÍS LEAL PIFFER

**INVESTE SÃO PAULO - AGÊNCIA PAULISTA DE PROMOÇÃO DE  
INVESTIMENTOS E COMPETITIVIDADE**

**SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO: TENSÃO ENTRE FLEXIBILIDADE E  
CONTROLE**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

**Data de aprovação:**

\_\_/\_\_/\_\_\_\_

**Banca examinadora:**

---

Professor Henrique Fingermann (Orientador)  
FGV - EAESP

---

Professora Regina Silvia Pacheco  
FGV - EAESP

---

Professor Carlos Ari Sundfeld  
FGV - EDESP

---

Luciano Santos Tavares de Almeida  
Presidente Investe São Paulo

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Sr. Luciano Santos Tavares de Almeida, Presidente da Investe São Paulo e sua equipe, todos muito prestativos em nos atender, expor as atividades da agência, os conflitos que enfrentam, bem como em fornecer as informações necessárias ao desenvolvimento do trabalho. Durante este contato, pudemos verificar o seu comprometimento e interesse na evolução e modernização da gestão pública.

A todos os entrevistados, Secretário Andrea Calabi, Professor Carlos Antônio Luque, Dra. Cristina Mastrobono, Sr. Humberto Puccinelli e Sr. João Emílio Gonçalves. Suas opiniões, sobre os mais diversos aspectos da Investe São Paulo, contribuíram enormemente para a análise, diagnóstico e concepção das propostas, elencadas no presente trabalho.

Ao nosso orientador, Professor Henrique Fingeremann, sempre prestativo, disponível e dedicado ao nosso trabalho. Suas opiniões foram muito importantes em todo o processo de elaboração, agregando solidez e experiência.

À Professora Regina Pacheco, coordenadora do Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, por seu empenho em construir um curso que forme profissionais de qualidade para atuarem na melhoria da gestão pública.

A todos os alunos e professores pelo convívio e aprendizado.

Por fim, agradecemos às nossas famílias e amigos pela compreensão e apoio durante todo o curso e o período de elaboração do trabalho.

## RESUMO

O presente estudo tem por objetivo a análise do modelo jurídico e organizacional da Investe São Paulo – Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (ISP), um serviço social autônomo, pessoa jurídica de direito privado, sem finalidade lucrativa, criada por lei, visando implantar a política de desenvolvimento formulada pelo Governo do Estado de São Paulo para incrementar a competitividade e alavancar a atração e a promoção de investimentos no Estado de São Paulo.

Além disso, o trabalho visa sugerir recomendações destinadas a minimizar a tensão encontrada na relação da ISP com alguns setores do governo e órgãos de controle, porém sempre buscando manter o grau de autonomia de gestão e de flexibilidade operacional atualmente desfrutado pela ISP.

**Palavras-chave:** Investe São Paulo. Serviço Social Autônomo. Parceria. Atividades de Interesse Público. Regime Jurídico Híbrido.

## **ABSTRACT**

This study aims to analyse the organizational and legal model adopted by Investe São Paulo – Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (ISP), a nonprofit organization, established as a social service, created by law to implement the development public policy, formulated by the São Paulo State Government, to enhance investment attraction and investment promotion.

This study also intend to suggest actions to minimize the tension experienced in the relation between ISP and some specific departments of the São Paulo State Government, however these actions must preserve the degree of management autonomy and operational flexibility enjoined nowadays by ISP.

**Key-words:** Investe São Paulo. Social Service. Partnership. Public Interest Activities. Hybrid Legal Status.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2 O HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DA INVESTE SÃO PAULO</b> .....	<b>11</b>
2.1 <i>Benchmarking</i> .....	12
2.2 O modelo adotado pela União .....	14
2.3 O modelo adotado pelo Estado de São Paulo .....	16
<b>3 MATRIZ DE POSSIBILIDADES INSTITUCIONAIS</b> .....	<b>19</b>
3.1 Autarquia.....	19
3.2 Fundação de direito privado instituída pelo poder público .....	20
3.3 Empresa Pública .....	22
3.4 Serviço Social Autônomo com "contrato de gestão" ou "acordo de resultados" .....	23
3.5 Serviço Social Autônomo.....	25
3.6 Organização Social (OS).....	27
<b>4 MARCO CONCEITUAL DO SSA NO BRASIL</b> .....	<b>30</b>
4.1 Histórico.....	30
4.2 Conceituação jurídica.....	31
4.3 Questionamentos quanto ao modelo de SSA .....	32
4.4 A posição do STF .....	33
4.5 Conceituação teórica: o SSA como um instrumento de modernização .....	35
<b>5 RESISTÊNCIA HISTÓRICA E CULTURAL EM RELAÇÃO AOS MODELOS DE MODERNIZAÇÃO</b> .....	<b>40</b>
5.1 Histórico de iniciativas descentralizadoras da administração pública brasileira .....	41
5.2 Dificuldades para a realização de reformas e inovações na administração pública brasileira.....	44
<b>6 A VISÃO DOS ATORES</b> .....	<b>47</b>
6.1 A escolha dos atores e a elaboração do roteiro de entrevista.....	48
6.2 As opiniões dos entrevistados.....	49
<b>7 DIAGNÓSTICO</b> .....	<b>61</b>
7.1 Definição de papéis .....	61
7.2 Visão de mundo: modelo jurídico e de gestão .....	63
<b>8 PROPOSTAS</b> .....	<b>65</b>
8.1 O SSA como melhor modelo para a ISP .....	65
8.2 Uma evolução do modelo: incorporação do “contrato de gestão” ou “acordo de resultados” .....	66
8.2.1 O “contrato de gestão” ou “acordo de resultados” .....	67
8.2.2 <i>Gestão para resultados e controle gerencial</i> .....	71
8.3 Diversificação das receitas .....	72
8.4 Governança.....	74
8.4.1 <i>Conselho Deliberativo, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal</i> .....	74
8.4.2 <i>Controles internos</i> .....	76
8.5 Controle externo.....	77



8.6 Adaptações e alterações legais necessárias para migração do modelo atual para o modelo proposto .....	78
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	82
REFERÊNCIAS .....	84
ANEXO A - MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL – 2012 .....	87
ANEXO B - ROTEIRO DA ENTREVISTA .....	91
ANEXO C – MATRIZ MODELO JURÍDICOS E ORGANIZACIONAIS.....	93
ANEXO D – ORGANOGRAMA DA INVESTE SP.....	96

## 1 INTRODUÇÃO

A tensão entre flexibilidade e controle é comumente encontrada em instituições que trabalham em cooperação com o setor público e que devido a esta colaboração recebem e administram recursos públicos. O conflito surge pelo fato de que estas organizações, comparadas à administração pública, gozam de maior autonomia em sua gestão, detendo maior flexibilidade em seus procedimentos de recrutamento, estruturação e remuneração de pessoal, compras e contratações. Há resistência, sobretudo, de setores dos governos que controlam e planejam a utilização de recursos públicos e dos organismos de controle.

No Governo do Estado de São Paulo (GESP) é possível identificar esta tensão, tal qual acima retratada, em relação a Investe São Paulo (ISP) – um serviço social autônomo (SSA), instituído pelo GESP para auxiliá-lo na tarefa de implementar a política de desenvolvimento e de promoção de investimentos no Estado de São Paulo, contribuindo, desta forma, na criação de mecanismos capazes de fortalecer a economia local e reduzir as desigualdades regionais, por intermédio da geração de empregos, renda e inovação tecnológica.

A ISP, pessoa jurídica de direito privado, sem finalidade lucrativa – de interesse coletivo e de utilidade pública –, dispõe de um razoável grau de flexibilidade em sua gestão e, por este motivo, encontra resistência de alguns setores do governo em relação ao modelo jurídico e organizacional adotado.

Diante da situação exposta, o objetivo do presente trabalho é analisar o papel institucional e o modelo jurídico e organizacional da ISP abrangendo não somente a avaliação de suas características, aspectos positivos e negativos, como também propondo alternativas que permitam aprimorar o seu desempenho frente aos seus objetivos, além de minimizar os conflitos hoje em dia existentes.

Ao longo do trabalho é avaliada a adequação do modelo SSA no caso concreto e específico da ISP. Após análise do modelo empregado pela ISP, incluindo o estudo teórico da matéria, a comparação com outros modelos, a opinião e percepção de atores relevantes do GESP, de gestores públicos e de representantes da iniciativa

privada, o trabalho expõe que o modelo SSA com contrato de gestão é o mais adequado para a atuação da ISP. São abordadas também as seguintes vantagens: a) utilização do contrato de gestão como instrumento disciplinador da relação entre o GESP e a ISP; b) diversificação das fontes de recursos da agência; e c) alteração da governança.

São propostas medidas e alternativas para reduzir as fragilidades existentes nos dias atuais, inclusive minimizando os aspectos conflitantes com os órgãos do governo e órgãos de controle, porém sempre buscando manter o grau de flexibilidade e autonomia – ambos necessários para atuação eficiente da ISP.

## 2 O HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DA INVESTE SÃO PAULO

A Investe São Paulo foi criada em 2008, no momento em que o GESP sentiu a necessidade de desenvolver e organizar de maneira profissional as atividades voltadas à promoção de investimentos diretos no Estado de São Paulo. Foi um momento no qual, cada vez mais, o país passava a receber expressivos volumes de investimentos – sobretudo os estrangeiros.

Diante deste novo cenário, os estados brasileiros e outros países do mundo passaram a concorrer entre si para receber o maior número de empreendimentos, já que, em geral, estes são revertidos em geração de empregos e renda para a população local e aumento de arrecadação de impostos.

Uma evidência da crescente importância atribuída pelos governos ao tema é a existência, desde 1995, da WAIPA (*World Association of Investment Promotion Agencies*). A WAIPA é composta atualmente por 244 agências de promoção de investimentos nacionais e subnacionais, de 162 países distintos.

Naquele momento, no Estado de São Paulo, não havia nenhuma secretaria ou órgão responsável pela recepção e atendimento aos potenciais investidores nacionais e estrangeiros. Os investidores eram obrigados a procurar por diferentes organismos e secretarias, dependendo do tema que precisassem tratar. Para assuntos fiscais, deveriam buscar a Secretaria da Fazenda; para licenciamento ambiental, a Cetesb; para temas de infraestrutura, a Secretaria de Transportes, etc. O investidor tinha que “bater de porta em porta”, em um processo demorado e por vezes caótico, para conseguir desenvolver seu projeto de investimento no Estado de São Paulo. Portanto, não haviam informações e processos organizados e estruturados quando o assunto era investimento.

As dificuldades enfrentadas pelo investidor no Estado de São Paulo, e a organizada atuação de estados e países concorrentes para a atração de investimentos, certamente causariam a perda destes, por parte de São Paulo, acarretando prejuízos para a economia paulista. Neste momento, ficou clara a necessidade do GESP passar a agir proativamente, e com profissionalismo, para atrair tais investimentos. Além disso,

São Paulo necessitava de uma sinalização clara ao investidor, estrangeiro ou não, de qual era o canal de acesso aos órgãos governamentais que interferiam diretamente nas decisões pertinentes ao tema.

Ademais, facilitar o acesso do investidor às informações, a centralização do contato (ao menos do inicial) em uma única instituição teria a vantagem suplementar de fornecer ao governo informações sobre as intenções e necessidades das empresas, informações essas de grande valor para a orientação das políticas públicas do Estado de São Paulo.

Neste ambiente de competição entre estados e países por investimentos, durante o primeiro semestre de 2008 foi constituído informalmente um grupo de trabalho com membros da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia e do IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas – para discutir a criação de uma estrutura que seria a responsável pela promoção de investimentos no Estado de São Paulo. Ao final das discussões e estudos de grupo tornou-se evidente que a estrutura a ser criada necessitava de um modelo de gestão que: i) permitisse uma atuação mais flexível e autônoma do que a encontrada na administração direta e indireta; ii) pudesse contratar profissionais capacitados, pagos com salários competitivos de acordo com os oferecidos pelo mercado; e iii) oferecesse serviços ágeis e especializados para empresas com interesse em investir no país.

## **2.1 Benchmarking**

Várias possibilidades e modelos organizacionais foram analisados por este grupo de trabalho antes da criação da ISP. Realizou-se um estudo comparativo de diversas experiências nacionais e internacionais.

Um ponto central nas discussões foi em relação ao grau de autonomia que a agência deveria ter, pois tinha que ser vinculada de alguma forma ao governo, tendo assim melhor trânsito dentro do mesmo e maior credibilidade diante dos investidores. Entretanto, por consenso, a agência deveria ter autonomia no que diz respeito à sua gestão, e, ainda, foi unânime no grupo de trabalho a percepção de que a agência

deveria ser uma eficiente operadora das políticas públicas de desenvolvimento formuladas pelo GESP.

Assim, para encontrar o melhor modelo jurídico, organizacional e o grau exato de autonomia em relação ao poder público, foram analisados modelos nacionais e internacionais de Agências de Promoção de Investimentos (APIs) consideradas bem sucedidas.

Ao longo dos trabalhos, foi constatada a existência de uma grande variedade de modelos de APIs pelo mundo, com vantagens e desvantagens para cada tipo de estrutura escolhida. Ou seja, cada governo deve escolher o modelo que melhor funcione em sua realidade política e administrativa.

Um exame feito pelo Banco Mundial no desempenho das APIs, nos últimos 20 anos, indica que as agências mais bem sucedidas foram estabelecidas como entidades autônomas<sup>1</sup>. O Banco Mundial sugere, tendo em vista sua recente experiência, que governos que estejam criando suas APIs considerem este modelo em primeiro lugar.

A Unctad – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – também elaborou um estudo sobre as melhores práticas das APIs<sup>2</sup>. Este estudo aponta os três principais tipos de modelos organizacionais das APIs: governamental, quase governamental e privado.

As APIs governamentais são usualmente um departamento de um ministério, de uma secretaria de estado ou uma agência que responde a um ministério, secretaria ou ao gabinete do Presidente ou do Governador. Nelas, o pessoal encarregado das atividades de promoção de investimentos é, normalmente, formado por servidores públicos, que possuam vantagem de ter o acesso facilitado a outros departamentos do governo – acesso esse muito valorizado pelo trabalho de facilitação dos investimentos. Contudo, a equipe da API deve “falar a mesma língua” dos investidores, ou seja, deve ter conhecimentos específicos para manter contato com o setor privado, flexibilidade para se ajustar rapidamente às mudanças de necessidades e cenários, e a possibilidade

---

<sup>1</sup>Disponível em: <[https://www.wbginvestmentclimate.org/toolkits/investment-generation-toolkit/module2-step2\\_select-an-appropriate-agency-structure.cfm](https://www.wbginvestmentclimate.org/toolkits/investment-generation-toolkit/module2-step2_select-an-appropriate-agency-structure.cfm)>.

<sup>2</sup>Disponível em: <<http://www.unctad.org/ASIT>>.

de estabelecer um relacionamento duradouro com o investidor. Entretanto, habitualmente, o serviço público tradicional não apresenta tais características.

O estudo afirma que programas de promoção de investimentos são mais bem sucedidos quando conduzidos por agências criadas unicamente para este propósito. As APIs exclusivamente privadas encaixam-se nesta categoria e possuem um bom entendimento das necessidades do setor privado, podendo prover serviços com eficiência, porém são fracas nas atividades que requerem o auxílio do governo, pois não possuem o mesmo acesso das agências governamentais ou quase governamentais. Assim, as agências exclusivamente privadas apresentam dificuldades em evitar a burocracia e em acelerar e organizar as atividades de facilitação do investimento.

As APIs quase governamentais normalmente têm seu pessoal especializado, recebendo salários de mercado, recrutado de fora do serviço público e respondem a um ministério ou secretaria, porém sem fazer parte dele. Em outras palavras, combinam as vantagens das agências governamentais e das agências privadas. As APIs quase governamentais desfrutam do contato direto com o governo, podendo desta forma conduzir de maneira eficiente as atividades de facilitação de investimentos. Elas não são totalmente autônomas, mas por estarem submetidas a um marco legal apropriado ao seu ramo de atuação conseguem adaptar-se facilmente às demandas de mercado.

## **2.2 O modelo adotado pela União**

O modelo inspirador da ISP foi a Apex Brasil – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. A Apex Brasil foi criada em 1997, por decreto presidencial, e funcionou como uma Gerência Especial do Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas até 2003, quando foi instituída pela União com natureza jurídica de associação civil, de direito privado, sob o modelo de SSA, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

A estrutura organizacional da Apex Brasil é composta por: Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva.

O Conselho Deliberativo é formado por 7 conselheiros, representantes do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, do Ministério de Relações Exteriores, da Câmara de Comércio Exterior (Camex), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Confederação Nacional da Indústria(CNI), do Sebrae, e da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB). Os conselheiros e seus respectivos suplentes são indicados pelas próprias instituições associadas, com mandato de dois anos, podendo ser renovado pelo mesmo período.

O Conselho Fiscal é composto por representantes do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio, da Camex e do Sebrae. Assim como no Conselho Deliberativo, os conselheiros fiscais e seus respectivos suplentes são indicados pelas próprias entidades, com mandato de dois anos, podendo ser renovado pelo mesmo período.

O Presidente da Diretoria Executiva é indicado pelo Presidente da República e os diretores são indicados pelo Conselho Deliberativo.

É dever do Poder Executivo, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, supervisionar a gestão da Apex Brasil, que na persecução de seus objetivos atua com autonomia, contratando pessoal sob regime de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), escolhidos por meio de um processo seletivo próprio, com remuneração compatível com as praticadas no mercado. A Apex possui regulamento próprio para compras e contratações de serviços, não sendo obrigada a seguir a Lei nº 8.666/1993.

Atualmente seu orçamento anual é de aproximadamente R\$ 413 milhões. Os recursos da agência são oriundos em parte de contribuições parafiscais, do Orçamento Geral da União, e 12,5% dos recursos destinados ao Sebrae. Sua atuação é submetida ao controle do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e do Tribunal de Contas da União (TCU).

A Apex Brasil tem como instrumento regulador de suas relações com o governo um contrato de gestão que estabelece direitos, obrigações, prazos, objetivos, metas e indicadores de performance e qualidade com critérios objetivos para a avaliação dos resultados atingidos.



### 2.3 O modelo adotado pelo Estado de São Paulo

A Investe São Paulo foi criada para atuar na promoção de investimentos e da competitividade no Estado de São Paulo. Sua missão é: “ser a porta de entrada das empresas que pretendem se instalar ou expandir seus empreendimentos no Estado de São Paulo, gerando emprego e renda, além da melhoria contínua da competitividade e da imagem do Estado”<sup>3</sup>.

Para alcançar seus objetivos, a ISP atua basicamente em duas frentes: na promoção da imagem do Estado de São Paulo como ambiente propício para o desenvolvimento de negócios, e na assessoria e acompanhamento de projetos de investimentos de empresas, para que estes efetivamente se estabeleçam no Estado de São Paulo.

A primeira frente é representada pela área de relações internacionais e institucionais, responsável por desenvolver projetos que difundam a imagem do Estado de São Paulo como destino estratégico para investimentos, por intermédio de ações promocionais, de prospecção de oportunidades de investimentos, participação em encontros e feiras de negócios, e recepção de delegações interessadas em conhecer as potencialidades do Estado de São Paulo e suas oportunidades de investimentos. Outra atividade bastante relevante dessa área é a capacitação de municípios paulistas nas melhores práticas de atendimento e recepção de investidores.

A segunda frente é representada pela área de investimentos, responsável pelo assessoramento aos projetos de investimentos, apoio aos potenciais investidores na interlocução com órgãos públicos e com municípios paulistas, fornecimento ágil e preciso de informações relevantes para tomada de decisão e identificação do melhor local para o estabelecimento do investimento, a partir de suas necessidades de infraestrutura, mão de obra, proximidade de cadeia de fornecedores e de mercado consumidor.

A visão da ISP é: “ser reconhecida como uma das 10 melhores agências de promoção de investimentos no mundo, visando o desenvolvimento econômico sustentável do

---

<sup>3</sup> Missão da ISP de acordo com o seu planejamento estratégico básico.

Estado de São Paulo”<sup>4</sup>, e seus valores são “comprometimento, ética, transparência, credibilidade, imparcialidade, pró atividade, respeito mútuo e trabalho em equipe.”<sup>5</sup>

Os órgãos de direção da ISP são: Conselho Deliberativo, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal. O Conselho Deliberativo é formado por 8 Secretários de Estado e 7 membros oriundos do setor privado, de livre escolha do Governador. O Secretário de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia é o seu Presidente.

O Conselho Fiscal é formado por um representante da Secretaria de Economia e Planejamento, um representante da Secretaria da Fazenda e um representante do setor privado, de livre escolha do Governador.

A Diretoria Executiva é formada por um Presidente e até três diretores, nomeados pelo Governador. Atualmente a ISP possui um Presidente e dois diretores<sup>6</sup>:



**Figura 1 – Organograma da Diretoria daISP**

Fonte: Fornecido pela equipe da Investe SP (13 jun. 2012).

A ISP é um serviço social autônomo, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, vinculado por cooperação à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. Foi instituída pelo Poder Executivo por meio da Lei nº 13.179/2008 e do Decreto nº 53.766/2008.

A Lei nº 13.179/2008<sup>7</sup> define como atribuições da ISP:

- I - promover o ambiente de negócios;
- II - promover o desenvolvimento e melhoria da competitividade do Estado;

<sup>4</sup> Visão da ISP de acordo com o seu planejamento estratégico básico.

<sup>5</sup> Valores da ISP de acordo com o seu planejamento estratégico básico.

<sup>6</sup> O organograma completo da ISP é apresentado no Anexo D deste trabalho.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.investe.sp.gov.br/portal.php/leiaut?valor=leiaut>>.

III - articular-se com entes públicos e privados, nacionais ou estrangeiros, para a promoção de oportunidades de negócios e de geração de emprego e renda;

IV - auxiliar os municípios paulistas no atendimento ao investidor e no desenvolvimento do ambiente de negócios;

V - atrair novos investimentos, nacionais ou estrangeiros, bem como promover e estimular a expansão de empresas instaladas no Estado;

VI - acompanhar o desenvolvimento da atividade empresarial após a instalação da empresa;

VII - prospectar, no Brasil e no exterior, oportunidades de investimentos no Estado;

VIII - disponibilizar informações que contribuam para o desenvolvimento do Estado;

IX - promover a imagem do Estado como destino de investimentos;

X - estabelecer e manter intercâmbios com organismos de atuação similar, agentes financiadores e de fomento e outros organismos nacionais e internacionais que concorram para os mesmos objetivos;

XI - articular com a Agência de Fomento do Estado de São Paulo - AFESP e outras instituições financiadoras o apoio a programas de desenvolvimento.

A contratação do pessoal da ISP deve ser precedida por um processo seletivo simplificado, observando os princípios de impessoalidade, moralidade e publicidade, na forma de seu regulamento próprio de seleção e contratação de pessoal aprovado pelo Conselho Deliberativo. A relação de trabalho é regida pela Consolidação das Leis de Trabalho, assim como a remuneração é estabelecida em padrões compatíveis com o mercado de trabalho. A ISP possui regulamento próprio, também aprovado pelo Conselho Deliberativo, para compras e contratações de serviços, não sendo obrigada a seguir a Lei nº 8.666/1993.

Até o presente momento os recursos da ISP são provenientes integralmente do GESP, repassados por meio de um convênio firmado com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. Em função da legislação de regência e de criação da ISP, a mesma deve prestar contas aos Poderes Executivo e Legislativo.

### 3 MATRIZ DE POSSIBILIDADES INSTITUCIONAIS

Neste item é traçado um breve panorama do rol de opções existentes para o funcionamento de uma entidade como a ISP.

O ponto de partida do estudo foi a elaboração de uma matriz contendo em seu eixo vertical seis diferentes formatos jurídicos e organizacionais e em seu eixo horizontal tópicos importantes para poder avaliar a viabilidade e a adequação de cada modelo ao objeto da ISP. A matriz completa é demonstrada no Anexo C.

Ao traçar este panorama analisam-se os aspectos positivos e negativos de cada modelo. A análise é concentrada e mais aprofundada e específica nos três últimos modelos por serem, na avaliação do estudo, os que possuem mais pontos positivos, menos negativos, e melhor adequação.

Nem todos os tópicos de análise se repetem em cada um dos modelos. Tal fato ocorre em decorrência da possibilidade de variação do mesmo tópico dentro de cada um dos modelos ou da irrelevância de alocação do tópico como ponto positivo ou negativo. Um exemplo é o item “governança”. Tanto para as empresas públicas, autarquias e fundações instituídas pelo poder público, a governança da entidade é definida pela lei que autoriza a sua instituição e, normalmente, a indicação de todos os cargos de comando cabe exclusivamente ao poder público, porém não é possível afirmar que esta característica seja, por si só, positiva ou negativa, sem analisar cada caso especificamente.

#### 3.1 Autarquia

Pontos positivos:

- **Fiscalização** - Controle duplo, de um lado, pelo poder legislativo por meio dos Tribunais de Contas e, de outro, pelo executivo.

Pontos negativos:

- **Flexibilidade** - Por serem entidades integrantes da administração indireta, as autarquias contratam pessoal segundo as regras da CLT, porém com a necessidade de realização de concurso público e de submissão aos valores máximos de remuneração estabelecidos para o funcionalismo público. Na realização de compras e contratações as autarquias são obrigadas a cumprir integralmente a Lei de Licitações (nº 8.666/1993).
- **Orçamento e planejamento** - Orçamento alocado anualmente de acordo com os valores aprovados na lei orçamentária e sujeito a contingenciamentos. Capacidade de planejamento reduzida devido à definição e lógica anual do orçamento.
- **Necessidade de extinção da ISP em seu formato atual e de criação por lei de uma autarquia** - Este procedimento implica na necessidade de demissão de todo pessoal atualmente contratado pela ISP, reversão de seu patrimônio ao Estado de São Paulo, criação de uma autarquia por meio de lei, realização de concurso público para preenchimento dos cargos que deverão ser criados, entre outros complexos procedimentos.
- **Formato mais adequado ao exercício das funções típicas da administração pública** – As atividades desenvolvidas pela ISP não se enquadram no conceito de atividades típicas da administração pública, podendo ser melhor caracterizadas como atividades públicas não exclusivas.

### 3.2 Fundação de direito privado instituída pelo poder público

Pontos positivos:

- **Autonomia na gestão** - As fundações de direito privado instituídas pelo poder público possuem autonomia na gestão das atividades de interesse público por elas executadas e dos recursos por elas geridos. Esta autonomia, no entanto, é atenuada pela obrigatoriedade de adequação a alguns princípios próprios do

direito público, especialmente no que se refere a compras, contratações e recrutamento de pessoal. Em outras palavras, respeitados os limites impostos pela legislação e o direcionamento estabelecido pelas políticas públicas formuladas pelo poder público, as fundações podem escolher livremente seus caminhos para a consecução de seus objetivos.

- **Orçamento e planejamento** - As fundações podem gerar receitas próprias para complementar seus orçamentos, aplicando tais receitas na perseguição de seus objetivos institucionais.
- **Fiscalização** - Controle duplo, de um lado, pelo poder legislativo por meio dos Tribunais de Contas e, de outro, pelo executivo.

Pontos negativos:

- **Flexibilidade** - Por serem entidades integrantes da administração indireta, as fundações contratam pessoal segundo as regras da CLT, porém com a necessidade de realização de concurso público e de submissão aos valores máximos de remuneração estabelecidos para o funcionalismo público. Na realização de compras e contratações as fundações são obrigadas a cumprir a Lei de Licitações (nº 8.666/1993).
- **Orçamento e planejamento** - Orçamento alocado anualmente de acordo com os valores aprovados na lei orçamentária e sujeito a contingenciamentos. Capacidade de planejamento reduzida devido à definição e lógica anual do orçamento.
- **Necessidade de extinção da ISP no seu formato atual e de criação por lei de uma fundação** - Este procedimento implica na necessidade de demissão de todo pessoal atualmente contratado pela ISP, reversão de seu patrimônio ao Estado de São Paulo, criação de uma fundação por meio de lei, realização de concurso público para preenchimento dos cargos que deverão ser criados, entre outros complexos procedimentos.

### 3.3 Empresa Pública

Pontos positivos:

- **Autonomia na gestão** - As empresas públicas possuem autonomia na gestão das atividades por elas executadas e dos recursos por elas geridos. Esta autonomia, no entanto, é atenuada pela obrigatoriedade de adequação a alguns princípios próprios do direito público, especialmente no que se refere a compras, contratações e recrutamento de pessoal. Em outras palavras, respeitados os limites impostos pela legislação, as empresas públicas podem escolher livremente os caminhos para a consecução de seus objetivos.
- **Fiscalização** - Controle duplo, de um lado, pelo poder legislativo por meio dos Tribunais de Contas e, de outro, pelo executivo.

Pontos negativos:

- **Flexibilidade** - Por serem entidades integrantes da administração indireta, as empresas públicas contratam pessoal segundo as regras da CLT, porém com a necessidade de realização de concurso público e de submissão aos valores máximos de remuneração estabelecidos para o funcionalismo público. Na realização de compras e contratações as empresas públicas são obrigadas a cumprir a Lei de Licitações (nº 8.666/1993) em sua integralidade.
- **Orçamento e planejamento** - Orçamento alocado anualmente de acordo com os valores aprovados na lei orçamentária. Capacidade de planejamento reduzida devido à definição e lógica anual do orçamento.
- **Necessidade de extinção da ISP no seu formato atual e de criação por lei de uma empresa pública** - Este procedimento implica na necessidade de demissão de todo pessoal atualmente contratado pela ISP, reversão de seu patrimônio ao Estado de São Paulo, criação de uma empresa pública por meio de lei, realização de concurso público para preenchimento dos cargos que deverão ser criados, entre outros complexos procedimentos.

- **Formato mais adequado à prestação de serviços públicos ou ao exercício de atividade econômica** - As atividades desenvolvidas pela ISP não se enquadram no conceito de serviço público ou de atividade econômica, podendo ser melhor caracterizadas como atividades públicas não exclusivas.

### 3.4 Serviço Social Autônomo com "contrato de gestão" ou "acordo de resultados"

Pontos positivos:

- **Flexibilidade** - Por serem entidades de natureza privada, os SSAs seguem o regime do direito privado, porém complementado obrigatoriamente por alguns princípios do direito público. Os SSAs contratam pessoal segundo as regras da CLT, sem a necessidade de realização de concurso público. Para a seleção de pessoal deve ser adotado um procedimento simplificado, impessoal e transparente, definido nas regras internas de cada organização. Na realização de compras e contratações os SSAs não são obrigados a seguir a Lei de Licitações (nº 8.666/1993), devem adotar regulamento próprio que contemple os princípios da publicidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e eficiência.
- **Autonomia na gestão** - Os SSAs possuem autonomia na gestão das atividades de interesse público por eles executadas e dos recursos por eles geridos. Esta autonomia, no entanto, é atenuada pela obrigatoriedade de adequação a alguns princípios próprios do direito público e às regras do contrato de gestão. Em outras palavras, respeitados os limites impostos pela legislação e pelo contrato, o SSA pode escolher livremente os caminhos para a consecução dos seus objetivos, das metas estabelecidas no contrato de gestão e das políticas públicas formuladas pelo poder público.
- **Contrato de Gestão** - Instrumento que estabelece prazos, direitos e obrigações das partes contratantes. Contudo, diferentemente dos tradicionais convênios, o contrato de gestão também determina: os objetivos e metas a serem atingidos; os critérios de avaliação; os indicadores de desempenho e de produtividade para aferição do cumprimento dos objetivos e metas; as



penalidades para o descumprimento de metas e/ou obrigações, etc. A lógica do contrato de gestão é focada no alcance dos resultados pactuados. Ou seja, os controles finalísticos se sobrepõem aos controles formais (que continuam existindo, porém não mais como foco principal).

- **Orçamento e planejamento** - O contrato de gestão no modelo aplicado aos SSAs pode ter um longo prazo de duração<sup>8</sup>. Tal fato possibilita um planejamento de médio e longo prazo, com uma lógica orçamentária plurianual e repasses anuais previamente definidos, viabilizando ganhos de escala e de eficiência. Além da possibilidade de planejamento, os SSAs também podem gerar receitas próprias para complementar seus orçamentos aplicando-as na perseguição dos seus objetivos institucionais.
- **Governança** - Comparados às OSs paulistas, os SSAs representam um estágio intermediário no compartilhamento de responsabilidades entre o poder público e a sociedade civil organizada. A configuração de cada SSA depende da sua lei de criação. Existem SSAs com conselhos e diretoria inteiramente indicados pelo poder público<sup>9</sup>, e SSAs com indicações compartilhadas entre a sociedade civil organizada e o poder público<sup>10</sup>.
- **Fiscalização** - Controle duplo, de um lado, pelo poder legislativo por meio dos Tribunais de Contas e, de outro, pelo executivo por meio do órgão contratante e da Secretaria de Fazenda ou Secretaria do Planejamento<sup>11</sup>.
- **Segurança jurídica** - O STF, na Ação Direta da Inconstitucionalidade, ADIN nº 1.864-9, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e pelo Partido dos Trabalhadores em face do Governador do Estado do Paraná e da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, já se manifestou quanto à constitucionalidade do modelo SSA tal qual utilizado pela ISP.

---

<sup>8</sup>Por exemplo, o contrato de gestão celebrado entre o Estado do Paraná e o SSA Paracidade tem um prazo de duração de 20 anos.

<sup>9</sup>Caso da ISP.

<sup>10</sup>Caso da Apex-Brasil e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

<sup>11</sup>O exercício do controle pelo executivo está sujeito a variação quanto ao órgão encarregado dependendo da regulamentação de cada SSA.

Pontos negativos:

- **Necessidade de alteração do estatuto e da legislação relacionada à ISP** - Para viabilizar a adoção do contrato de gestão como instrumento disciplinador das relações da ISP com o poder público, seria necessário a inclusão no estatuto e na legislação relacionada à ISP de autorização/previsão de celebração de contrato de gestão.
- **Resistência e desconhecimento do modelo por alguns setores do legislativo e executivo** - Há uma resistência ideológica por parte de alguns setores do legislativo e do executivo quanto à possibilidade de realização de atividades de interesse público por uma organização privada, sob as regras do direito privado (mesmo que complementadas pela obrigatoriedade de observância de alguns princípios de direito público e das regras estabelecidas no contrato de gestão). Outro ponto delicado é relativo ao desconhecimento do modelo e do seu marco jurídico por uma parte dos órgãos de controle e fiscalização.

### 3.5 Serviço Social Autônomo

Pontos positivos:

- **Flexibilidade** - Por serem entidades de natureza privada, os SSAs seguem o regime do direito privado, porém complementado obrigatoriamente por alguns princípios do direito público. Os SSAs contratam pessoal segundo as regras da CLT, sem necessidade de realização de concurso público. Para a seleção de pessoal deve ser adotado um procedimento impessoal e transparente, definido nas regras internas de cada organização. Na realização de compras e contratações os SSAs não são obrigados a seguir a Lei de Licitações (nº 8.666/1993), devem adotar regulamento próprio que contemple os princípios da publicidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e eficiência.
- **Governança** - Comparados às OSs paulistas, os SSAs representam um estágio intermediário no compartilhamento de responsabilidades entre o poder público e a sociedade civil organizada. A configuração de cada SSA depende da sua lei de criação. Existem SSAs com conselhos e diretoria inteiramente indicados

pelo poder público<sup>12</sup>, e SSAs com indicações compartilhadas entre a sociedade civil organizada e o poder público<sup>13</sup>.

- **Fiscalização** - Controle duplo, de um lado, pelo poder legislativo por meio dos Tribunais de Contas e, de outro, pelo executivo por meio do órgão contratante e da Secretaria de Fazenda ou Secretaria do Planejamento<sup>14</sup>.
- **Segurança jurídica** - O STF, na Ação Direta da Inconstitucionalidade, ADIN nº 1.864-9, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e pelo Partido dos Trabalhadores em face do Governador do Estado do Paraná e da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, já se manifestou quanto à constitucionalidade do modelo SSA tal qual utilizado pela ISP.

Pontos negativos:

- **Orçamento e planejamento** - A capacidade de planejamento de médio e longo prazo é fortemente reduzida devido à lógica orçamentária atrelada aos ciclos dos sucessivos convênios e respectivos planos de trabalho.<sup>15</sup>
- **Autonomia na gestão** - Os SSAs possuem autonomia na gestão das atividades de interesse público por eles executadas e dos recursos por eles geridos. Esta autonomia, no entanto, é atenuada pela obrigatoriedade de adequação a alguns princípios próprios do direito público e, principalmente, pela necessidade de submissão aos estreitos limites (temporais e legais) impostos pelos sucessivos convênios e respectivos planos de trabalho.<sup>16</sup>
- **Dependência de celebração de sucessivos convênios para recebimento de recursos** - Entre as finalidades dos convênios, destaca-se a de fomento de atividades de interesse público executadas por entidades privadas sem fins lucrativos. No entanto, os convênios devem ser celebrados para o alcance de objetivos comuns dos convenientes em projetos definidos, com começo, meio e fim<sup>17</sup>. Os convênios não devem ser utilizados para custear indefinida e

---

<sup>12</sup>Caso da ISP.

<sup>13</sup> Caso da Apex-Brasil e da ABDI.

<sup>14</sup> O exercício do controle pelo executivo está sujeito a variação quanto ao órgão encarregado dependendo da regulamentação de cada SSA.

<sup>15</sup> Refere-se ao caso dos SSAs que, como a ISP, não contam com destinação de recursos assegurada advinda de contribuições parafiscais.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Artigo 116 da Lei nº 8.666/1993: “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da

integralmente todas as atividades, custos fixos (entre eles o custo total de pessoal) e variáveis de uma entidade.<sup>18</sup>

- **Resistência e desconhecimento do modelo por alguns setores do legislativo e executivo** - Há uma resistência ideológica por parte de alguns setores do legislativo e do executivo quanto à possibilidade de realização de atividades de interesse público por uma organização privada, sob as regras do direito privado (mesmo que complementadas pela obrigatoriedade de observância de alguns princípios de direito público). Outro ponto delicado é relativo ao desconhecimento do modelo e do seu marco jurídico por uma parte dos órgãos de controle e fiscalização.<sup>19</sup>

### 3.6 Organização Social (OS)

Pontos positivos:

- **Flexibilidade** - Por serem entidades de natureza privada (associações ou fundações), as OSs seguem o regime do direito privado, porém complementado obrigatoriamente por alguns princípios do direito público, especialmente quando da utilização de recursos públicos. As OSs contratam pessoal segundo as regras da CLT, sem a necessidade de realização de concurso público. Para a seleção de pessoal deve ser adotado um procedimento impessoal e transparente, definido de acordo com as regras internas de cada organização. Na realização de compras e contratações, as OSs

---

Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

...

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

...”

<sup>18</sup> Isso no caso dos SSAs que como a ISP não contam com destinação de recursos assegurada advinda de contribuições parafiscais.

<sup>19</sup> Principalmente quanto ao formato adotado para instituição de SSAs a partir da década de 1990.

não são obrigadas a seguir a Lei de Licitações (nº 8.666/1993), devem adotar regulamento próprio que contemple os princípios da publicidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e eficiência.

- **Autonomia na gestão** - As OSs possuem grande autonomia na gestão das atividades de interesse público por elas executadas e dos recursos por elas geridos. Esta autonomia, no entanto, é atenuada pela obrigatoriedade de adequação a alguns princípios próprios do direito público e às regras do contrato de gestão. Em outras palavras, respeitados os limites impostos pela legislação e pelo contrato, a OS pode escolher livremente os caminhos para a consecução dos seus objetivos, das metas estabelecidas no contrato de gestão e das políticas públicas formuladas pelo poder público.
- **Contrato de Gestão** - Instrumento que estabelece prazos, direitos e obrigações das partes contratantes. Contudo, diferentemente dos tradicionais convênios, o contrato de gestão também determina: os objetivos e metas a serem atingidos; os critérios de avaliação; os indicadores de desempenho e de produtividade para aferição do cumprimento dos objetivos e metas; as penalidades para o descumprimento de metas e/ou obrigações, etc. A lógica do contrato de gestão é focada no alcance dos resultados pactuados. Ou seja, os controles finalísticos se sobrepõem aos controles formais (que continuam existindo, porém não mais como foco principal).
- **Orçamento e planejamento** - O contrato de gestão regulado pela Lei nº 846/1998 pode ter um prazo de até 5 anos. Tal fato possibilita um planejamento de médio prazo, com uma lógica orçamentária quinquenal e repasses anuais previamente definidos, não sujeitos a contingenciamentos, viabilizando ganhos de escala e de eficiência. Além da possibilidade de planejamento, as OSs também podem gerar receitas próprias para complementar seus orçamentos, aplicando estas receitas na persecução dos seus objetivos institucionais.
- **Governança** - As OSs paulistas representam uma verdadeira evolução no compartilhamento de responsabilidades entre o poder público e a sociedade civil organizada. Diferentemente das OSs federais, as OSs paulistas possuem os conselhos de administração, os conselhos fiscais e os conselhos consultivos integralmente compostos por representantes das próprias organizações e da sociedade civil.

- **Fiscalização** - Controle duplo, de um lado, pelo poder legislativo por meio dos Tribunais de Contas e, de outro, pelo executivo, por meio do órgão contratante e da Secretaria de Fazenda ou Secretaria do Planejamento<sup>20</sup>.

Pontos negativos:

- **Necessidade de alteração da Lei nº 846/1998 e do estatuto da ISP** - Para viabilizar a adoção do modelo OS pela ISP seria necessária a inclusão na Lei Complementar nº 846/1998, da área de promoção do desenvolvimento e atração de investimentos entre as áreas passíveis de atuação pelas OSs. Além disso, o estatuto da ISP deveria ser alterado para contemplar os requisitos para a qualificação de OSs elencados na legislação paulista.
- **Resistência e desconhecimento do modelo por alguns setores do legislativo e executivo** - Há uma resistência ideológica por parte de alguns setores do legislativo e do executivo quanto à possibilidade de realização de atividades de interesse público por uma organização privada, sob as regras do direito privado (mesmo que complementadas pela obrigatoriedade de observância de alguns princípios de direito público e das regras estabelecidas no contrato de gestão). Outro ponto delicado é relativo ao desconhecimento do modelo e do seu marco jurídico por uma parte dos órgãos de controle e fiscalização.
- **Insegurança jurídica** - Tramita no Supremo Tribunal Federal (STF) uma Ação Direta da Inconstitucionalidade, ADIN nº 1.923/DF, contestando a constitucionalidade do modelo de OS. O julgamento da ADIN não foi concluído, sendo proferidos até o momento apenas dois votos, ambos julgando o pedido parcialmente procedente.

---

<sup>20</sup> O exercício do controle pelo executivo está sujeito a variação quanto ao órgão encarregado dependendo da existência de Leis Estaduais ou Municipais específicas, regulamentando as OSs em cada estado ou município.

## 4 MARCO CONCEITUAL DO SSA NO BRASIL

### 4.1 Histórico

Tendo em vista que a ISP adotou o modelo de SSA, faz-se necessário traçar um histórico de tal modelo, como descrito a seguir.

No Brasil os primeiros SSAs foram criados na década de 1940 (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) - 1942, Serviço Social da Indústria (SESI) - 1946, Serviço Social do Comércio (SESC) - 1946 e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) - 1946). Estes SSAs possuem a característica comum de não serem instituídos diretamente pelo Estado, assim como de contarem com uma contribuição parafiscal específica para o seu financiamento.

Nesse período, a União autorizou algumas confederações nacionais a criarem e gerirem um SSA, sendo uma ação típica de fomento por parte do Estado. Por reconhecer a importância das atividades a serem desempenhadas pelos SSAs, o Estado autoriza a sua criação, bem como institui uma fonte perene de receita (contribuição parafiscal) para que os SSAs possam atuar ao longo do tempo. Desta forma, é possível assegurar que as atividades de interesse público desempenhadas pelos SSAs contem com o suporte do Estado.

A partir da década de 1990 houve a criação de mais SSAs. Alguns destes seguiram o modelo estabelecido na década de 1940, e outros adotaram um novo modelo<sup>21</sup>. Na nova configuração, os SSAs passaram a ser instituídos diretamente pelo Poder Executivo da União, estados ou municípios, e não mais pelas confederações nacionais, além de poderem ser mantidos diretamente por dotações orçamentárias. Como exemplos deste novo modelo, seguem: a Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos - APEX-BRASIL, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI e Associação das Pioneiras Sociais - APS.

---

<sup>21</sup>Cabe um esclarecimento de que o Tribunal de Contas da União e o Supremo Tribunal Federal não fazem essa distinção.

Hoje os SSAs são uma realidade tanto na esfera federal como em âmbito estadual e municipal.

## 4.2 Conceituação jurídica

A tarefa de conceituar juridicamente os SSAs não é simples. Existe uma grande discussão doutrinária entre os estudiosos do tema sobre qual seria a sua natureza jurídica. Para evitar uma discussão que não é central para o escopo do presente estudo, adotou-se a posição majoritária entre os estudiosos. Para a maioria da doutrina brasileira, os SSAs têm natureza jurídica de associação, conforme disciplina o Código Civil Brasileiro em seu artigo 53 e seguintes.

Em sua atuação, os SSAs devem observar um regime jurídico que combine regras do direito privado com princípios do direito público, que, neste caso, sem um rigor técnico mais apurado denominou-se de regime híbrido. Isso se deve ao fato dos SSAs serem instituições privadas que atuam em prol do interesse público utilizando-se de recursos públicos, no entanto, sem integrar a Administração Pública.

Tratando do tema, Di Pietro posiciona-se<sup>22</sup>:

Talvez seja em relação a essas entidades que melhor se aplique a expressão “**entidade paraestatal**”, que funciona paralelamente ao Estado sem nele se integrar; realiza uma atividade de interesse público, sem se confundir com o serviço público próprio do Estado; submetendo-se a um regime jurídico de direito privado, mas, ao mesmo tempo, goza de privilégios e sofre restrições próprias da Administração Pública.

A característica principal desse tipo de prestação de atividade de interesse público é justamente a **colaboração** com o poder público... Ela não é serviço público e não é atividade inteiramente privada. Ela está numa zona intermediária.

Sobre o mesmo tema, Meirelles<sup>23</sup> assim pontificou:

---

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

<sup>23</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.



...os serviços sociais autônomos, como entes de cooperação, do gênero paraestatal, vicejam ao lado do Estado e sob seu amparo, mas sem subordinação hierárquica a qualquer autoridade pública, ficando apenas vinculados ao órgão estatal mais relacionado com suas atividades, para fins de controle finalístico e prestação de contas dos dinheiros públicos recebidos para sua manutenção.

Em resumo, é possível afirmar que os SSAs são pessoas jurídicas de direito privado, regidas pelo direito privado e por alguns princípios de direito público, que perseguem fins não econômicos<sup>24</sup>, financiadas com recursos públicos (contribuições parafiscais ou recursos orçamentários), que executam atividades de interesse público ou coletivo, porém sem integrar nem se subordinar hierarquicamente à administração direta ou indireta.

### **4.3 Questionamentos quanto ao modelo de SSA**

Tão logo foram instituídos, na década de 1990, os SSAs em sua nova configuração, surgiram diversos questionamentos por parte de juristas, políticos e integrantes do próprio governo. A questão central era a compatibilidade da nova modelagem dos SSAs com a Constituição Federal de 1988, recentemente promulgada.

Os críticos do modelo argumentavam que, por diversas razões, a Carta Constitucional de 1988 não permitia a instituição pelo Executivo de uma pessoa jurídica de direito privado que não fosse integrante da administração pública. Outros pontos relevantes atacados e diretamente ligados ao fato dos SSAs não serem parte da administração direta ou indireta eram: a não aplicação da Lei de Licitações aos SSAs, e a possibilidade de contratação de pessoal no regime da CLT sem a realização de concursos públicos nos moldes impostos à administração pública.

Naquele momento estava instalada a controvérsia. Por um lado, os críticos do modelo SSA tal qual empregado a partir da década de 1990, com uma visão mais conservadora e refratária a mudanças e inovações, e por outro os defensores desse modelo que além de afirmarem a constitucionalidade e legalidade dos SSAs também

---

<sup>24</sup> Ou na denominação mais comumente utilizada “sem fins lucrativos”.

ressaltavam a necessidade de adaptação e modernização da atuação do Estado frente às grandes mudanças ocorridas no mundo e as necessidades do Brasil nos dias atuais.

É neste momento de atrito entre estas duas visões de mundo e do papel do Estado que o STF, enquanto corte constitucional, é chamado para se pronunciar, analisando um caso concreto de um SSA instituído pelo Estado do Paraná na modelagem utilizada a partir da década de 1990.

#### **4.4 A posição do STF**

Ao analisar a ADIN nº 1.864-9, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e pelo Partido dos Trabalhadores em face do Governador do Estado do Paraná e da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, o STF manifestou-se sobre a constitucionalidade da instituição de um SSA (o PARANAEDUCAÇÃO) pela administração pública para a execução de atividades de interesse público em colaboração com o Estado.

O STF entendeu que, respeitados determinados limites, é perfeitamente constitucional a instituição, pela administração pública, de um SSA, pessoa jurídica de direito privado, para atuar paralelamente ao Estado e em cooperação com este na execução de atividades de interesse público.

Na mesma decisão, o STF, por entender que os SSAs são entidades privadas não integrantes da administração pública – direta ou indireta – que atuam em colaboração com esta, reconheceu a inaplicabilidade da Lei de Licitações ao PARANAEDUCAÇÃO, bem como esclareceu que a contratação de empregados regidos pela CLT é totalmente compatível com a natureza privada do PARANAEDUCAÇÃO.

Em seu voto, o Ministro Maurício Corrêa, relator do caso PARANAEDUCAÇÃO<sup>25</sup>, trata de pontos essenciais para a compreensão dos SSAs tais quais estabelecidos no Brasil atual.

...os serviços sociais autônomos são entes paraestatais cujo objetivo é promover a cooperação com o Poder Público no desempenho de suas atribuições. Com personalidade jurídica de direito privado, prestam assistência ao Estado e são mantidos por meio de dotações orçamentárias ou contribuições parafiscais. Estão sujeitos a prestação de contas dos recursos públicos que recebem para sua manutenção...

Nem no atual ordenamento constitucional cabe considerar os serviços sociais autônomos como entidades da administração indireta, visto que os incisos XIX e XX do artigo 37 da Constituição enumeram exhaustivamente o rol das pessoas jurídicas que a compõe...

Nessa visão moderna e dinâmica é que o requerido promoveu parceria com pessoa jurídica de direito privado por ele mesmo instituída, como forma de administrar a transição da atuação predominantemente do Estado no campo da atuação pública para inseri-la no mundo da realidade das transformações advindas, quer queira quer não, com o pragmatismo da globalização e competitividade, de que se assenhorou a hodierna atividade humana, sem que com isso, contudo, perca o Estado do Paraná o controle e comando do ensino no âmbito do seu território.

Não obstante essa presença estatal, em virtude de sua natureza jurídica, não se pode dizer que o serviço social autônomo deva submeter-se ao Poder Público com o mesmo rigor com que se submetem os órgãos da Administração Direta e Indireta. Apenas não podem afastar-se dos princípios gerais do direito e das normas contidas na legislação regente. As normas constitucionais referentes à Administração Pública (artigos 37 e 38) não se lhe aplicam de forma cogente...

A partir do julgamento da ADIN nº 1.864-9, em 2007, as discussões acerca da constitucionalidade dos SSAs, pelo menos quanto aos pontos já abordados pelo STF, foram superados. Encontraram respostas também as discussões sobre a submissão dos SSAs à Lei de Licitações, bem como a legalidade da contratação de pessoal pelo regime da CLT. Diante da decisão do STF, pode-se extrair que os SSAs estão submetidos a um regime jurídico híbrido, qual seja o regime do direito privado, porém atenuado por alguns dos princípios que regem o direito público.

---

<sup>25</sup> Acórdão proferido em 2007 nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.864-9, voto do Exmo. Ministro relator Maurício Corrêa.

#### 4.5 Conceituação teórica: o SSA como um instrumento de modernização

A decisão do STF no caso PARANAEDUCAÇÃO deve ser inserida em um panorama de modernização da administração pública e no choque de visões travado nas últimas décadas no Brasil quanto ao papel do Estado. É neste contexto que se deve entender os SSAs em sua configuração atual.

Os SSAs, assim como as OSs e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), representam mecanismos de cooperação entre a sociedade civil organizada (ou terceiro setor) e o poder público para a execução de atividades de interesse público. Trata-se do terreno do público não estatal. Conforme Bresser-Pereira<sup>26</sup>:

...as atividades não exclusivas do estado, como serviços sociais e científicos, que não são essencialmente monopolistas, não deveriam ser realizadas pelo estado: deveriam, com efeito, ser financiadas pelo estado, mas realizadas de forma competitiva por organizações sem fins lucrativos ou por organizações públicas não estatais.

Esta visão de mundo que coloca a sociedade civil organizada como parceira protagonista e colaboradora ativa do poder público na busca pelo bem comum e na execução de atividades de interesse público foi desenhada inicialmente nos países anglo saxões, nas décadas de 1980 e 1990, pela corrente de pensamento conhecida como Nova Gestão Pública (NGP). Como resume Costa<sup>27</sup>, a NGP consiste em:

um núcleo de ideias que enfocam prioritariamente: a qualidade da gestão, a avaliação de desempenho; a desagregação das burocracias em agências que se relacionam em bases contratuais – e se possível monetárias (*user pay basis*); o uso de “quase-mercados” e a terceirização para estimular a competição; redução de custos e um estilo de gestão que enfatiza metas, contratos periódicos e autonomia gerencial.

Uma reforma utilizando tais preceitos foi proposta no Brasil na década de 1990, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Naquele momento foi criado o

<sup>26</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 5-24, jan. 2001. The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá.

<sup>27</sup> COSTA, Valeriano Mendes Ferreira da. **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2**. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). Brasília: MP, SEGES, 2002.

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e a Câmara de Reforma do Estado, e foram iniciadas as discussões que culminaram com a proposta de um Plano Diretor de Reforma do Estado e na aprovação da Emenda Constitucional 19/98, e na edição da Lei nº 9.637/1998 e da Lei nº 9.790/1999.

Segundo Pacheco (2004) o Plano Diretor de Reforma do Estado, em linha com as ideias propostas pela NGP, identificou quatro níveis de atuação: i) o núcleo estratégico, representado pelos Ministérios, responsáveis pela formulação das políticas públicas; ii) as atividades exclusivas do Estado, desenvolvidas pelas “agências executivas”; iii) as atividades não exclusivas do Estado, de responsabilidade das “organizações sociais”; e iv) a produção de bens para o mercado, que seria executada por empresas. Os segmentos “ii” e “iii” desfrutariam de maior autonomia gerencial, em troca de compromissos com resultados, firmados com o núcleo estratégico.

A figura a seguir, extraída do Plano Diretor, resume as ideias previamente expostas:

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	ESTATAL	PÚBLICA não-ESTATAL	PRIVADA	BUROCRÁTICA	GERENCIAL
<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Forças Armadas	●				●
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> Controle, Fiscalização, Subsídios, Seguridade	●				●
<b>ATIVID. NÃO EXCLUSIVAS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●			●
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais	→	Privatização →	●		●

**Figura 2 – Resumo das ideias norteadoras da Reforma do Estado**

Fonte: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; PACHECO, Regina Silvia. A reforma do Estado Brasileiro e o desenvolvimento. *Revista Eletrônica sobre reforma do Estado*, n. 3, set./out./nov. 2005. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia.

O Plano Diretor e as manifestações legislativas aprovadas apontaram para a inclusão de novos paradigmas na administração pública brasileira. Entre eles vale mencionar o princípio da eficiência, a noção de avaliação de desempenho dos funcionários públicos, o conceito de administração gerencial e do público não estatal – todos eles

gerando efeitos dentro do Estado, mas, também, umbilicalmente ligados às parcerias entre a sociedade civil organizada e a administração pública.

Apenas como exemplos dessa mudança de paradigmas é possível mencionar os trechos dos dispositivos legais transcritos a seguir:

**Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 com a redação ditada pela Emenda Constitucional 19/98<sup>28</sup>**

...

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

...

**Lei nº 9.637/1998<sup>29</sup>**

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

...

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.

<sup>28</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>.

<sup>29</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm)>.

...

Art. 6º O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

...

Art. 7º Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:

I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;

...

#### **Lei nº 9.790/1999<sup>30</sup>**

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei.

...

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.

...

Art. 10º O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

...

§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:

I - a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

---

<sup>30</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm)>.

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

...

Assim, a instituição de SSAs pelo Estado reflete uma tentativa de modernização da administração pública brasileira e de aprimoramento da prestação de serviços públicos, em linha com as propostas da NGP e da Reforma Gerencial de 1995, pautadas mais por uma cultura de resultados, com maior flexibilidade de gestão, do que pela cultura burocrática, apegada às regras e ao maior controle dos procedimentos.



## 5 RESISTÊNCIA HISTÓRICA E CULTURAL EM RELAÇÃO AOS MODELOS DE MODERNIZAÇÃO

Como já citado anteriormente, o modelo de SSA analisado neste trabalho busca inspiração nos princípios e ideias que nortearam a modernização da administração pública brasileira empreendida principalmente após a redemocratização, mais especificamente no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a conhecida Reforma Gerencial de 1995.

Esta reforma, conforme examinada no item anterior, reconfigura o papel do Estado, organizando as atividades que devem ser desenvolvidas diretamente por ele e as que podem ser executadas por entidades parceiras – as organizações públicas não-estatais. Além disso, altera também a perspectiva de controle, passando o foco do controle sobre procedimentos para o controle sobre os resultados alcançados, concedendo maior autonomia de gestão aos organismos executores de atividades de interesse público. Segundo Bresser-Pereira<sup>31</sup>:

A organização e macroestrutura adequadas ao Estado forte e democrático tornam-se concretas quando as entidades estatais realizam apenas as funções que lhe são próprias, descentralizando suas atividades não-exclusivas, especialmente os serviços sociais e científicos que presta, para organizações sem fins lucrativos e terceirizando para empresas privadas atividades de apoio.

Esta nova lógica persegue a melhoria no desempenho dos serviços públicos, apresentando maior eficiência em sua prestação. Propõe uma nova maneira de exercer controle – os ministérios, responsáveis pela formulação das políticas públicas exerceriam controle sobre os organismos implementadores da política, sempre visando resultados e monitorando o seu desempenho, concedendo maior autonomia, mas também maior responsabilidade.

Os conceitos de flexibilidade, descentralização, eficiência e autonomia na administração pública brasileira, entretanto, não foram inaugurados pela Reforma

---

<sup>31</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; PACHECO, Regina Silvia. A reforma do Estado Brasileiro e o desenvolvimento. **Revista Eletrônica sobre reforma do Estado**, n. 3, set./out./nov., 2005. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia.

Gerencial de 1995. Diversas iniciativas modernizadoras da administração pública foram implementadas previamente no país, desde a década de 1930, mas tiveram seus objetivos restringidos em vários momentos, principalmente com o advento da Constituição Federal de 1988.

O presente item mostra o movimento pendular entre a maior e a menor rigidez e entre a centralização e a descentralização na gestão pública nas últimas décadas no Brasil, além de discutir brevemente as possíveis razões para esta tendência.

### **5.1 Histórico de iniciativas descentralizadoras da administração pública brasileira**

O período da década de 1930, é reconhecido pela revolução burocrática implementada no Brasil na Era Vargas, por intermédio do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) com a adoção de princípios como o universalismo de procedimentos e meritocracia. Até então, a administração pública brasileira tinha fortes traços patrimoniais, com sérios problemas no que se refere à separação entre o público e o privado e o aparelho do Estado, como afirma Bresser-Pereira (2010), não era efetivo, nem capaz de garantir seu próprio sistema constitucional-legal.

Para tornar o Estado efetivo e promover o desenvolvimento industrial no Brasil, Vargas reorganizou o aparelho do Estado, possibilitando sua intervenção na economia como regulador e como empreendedor. Com o objetivo de realizar seu projeto desenvolvimentista, Vargas adotou medidas descentralizadoras em certas áreas do governo, como a criação de autarquias e empresas públicas. Segundo Nunes<sup>32</sup>, na Era Vargas:

A intervenção na economia foi realizada de três maneiras: a) criação de agências regulatórias e adoção de políticas regulatórias; b) criação de institutos e agências estatais para a “defesa econômica” de determinados produtos e indústrias; c) criação de empresas estatais e autarquias.

---

<sup>32</sup> NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamentoburocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1997.

Assim como o Presidente Getúlio Vargas, o Presidente Juscelino Kubitschek também utilizou outra forma de descentralização e flexibilização, apelidada de “administração paralela” para levar a cabo o seu plano de desenvolvimento econômico para o país. Este período ficou marcado pelo insulamento burocrático de algumas agências, protegidas do clientelismo, para elaboração e implementação de estratégias econômicas, nacional-desenvolvimentistas.

Os governos militares reforçaram ainda mais esta tendência, expandindo a criação de empresas estatais. Uma importante iniciativa do período, em relação à administração pública, foi a instituição do Decreto-Lei nº 200 em 1967. Conforme Gomes<sup>33</sup>, a ditadura militar:

... enquanto promoveu uma forte centralização normativa, aumentando o poder da União, promoveu também uma grande descentralização através das instituições da administração indireta. Ocorre então uma expansão do Estado com as empresas públicas, autarquias, fundações e sociedades de economia mista.

Alguns trechos do Decreto-Lei nº 200/67<sup>34</sup>, destacados a seguir, apontam para o movimento descentralizador promovido:

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Art.11º-A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Com a redemocratização do Brasil, na década de 1980, a construção da nova Carta Constitucional brasileira, em 1988, significou uma ruptura com o Regime Militar e o passado, e a proposta de mudanças profundas – principalmente na garantia dos

---

<sup>33</sup>GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. São Paulo: EAESP/FGV, 2009.

<sup>34</sup>Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>.

direitos individuais e coletivos. Na expressão de Lamoniere Souza (1990), a Constituição Federal de 1988 representava uma “rejeição global do passado”.

Segundo Gomes<sup>35</sup>, no âmbito da administração pública, a Constituição de 1988 também trouxe significativas mudanças:

Sob o argumento que o modelo daspiano não havia sido plenamente instaurado e que a descentralização do regime militar tinha aberto espaços para o clientelismo, os constituintes optaram por “completar a revolução burocrática” e retornar à centralização, instituindo o Regime Jurídico Único e regras mais rígidas de concurso público. Este regramento foi estendido para toda a administração pública, eliminando então a autonomia e flexibilização das autarquias e fundações.

Assim, entre tantas mudanças empreendidas pela Constituição de 1988, algumas foram a fim de restringir a autonomia alcançada com as reformas anteriores, transformando as diferentes figuras da administração indireta em instituições semelhantes quanto ao seu regime jurídico, já que a partir da nova constituição devem seguir as mesmas rígidas regras para compras, contratações e concursos públicos. O artigo 37 da Constituição de 1988<sup>36</sup> estabelece, entre outros comandos, o seguinte:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

...

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

...

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito;

<sup>35</sup>GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. São Paulo: EAESP/FGV, 2009.

<sup>36</sup>Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>.

...

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

...

Assim, é possível verificar que a Constituição de 1988 unificou as regras às quais diferentes figuras da administração direta e indireta devem ser submetidas, criando ainda mais amarras a estas últimas, que, no passado, foram criadas com o objetivo de desenvolver atividades com maior flexibilidade. Atualmente, nos deparamos novamente com as consequências da centralização e da rigidez. Nas palavras de Sundfeld<sup>37</sup>: “reformular a gestão pública no Brasil depende de se reconstruir parcialmente o regime jurídico dessas entidades, para que eles se diferenciem mais”.

Assim, o breve histórico apresentado dos movimentos de centralização e rigidez e descentralização e flexibilização na administração pública brasileira revela que a tensão existente entre o controle e flexibilidade não é uma tendência recente – ela esteve presente ao longo de toda a história da administração pública no Brasil.

## **5.2 Dificuldades para a realização de reformas e inovações na administração pública brasileira**

As reformas na administração pública não são fáceis de ser implementadas, principalmente em governos democráticos, nos quais as reformas devem ser aprovadas por maiorias muitas vezes formadas por grupos e interesses distintos. Ou seja, enfrentam maior resistência de grupos opositores. Nos períodos das ditaduras de Getúlio Vargas e Militar, o contexto era mais propício ao sucesso de reformas deste porte, já que a relação com as oposições era bem diferente da praticada em períodos democráticos.

---

<sup>37</sup>SUNDFELD, Carlos Ari. **Um novo direito para a gestão pública?** Texto do curso de Direito Constitucional e Administrativo – Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas. Fundação Getúlio Vargas, 1º sem. 2011.

Ao observar os movimentos de reforma da administração pública no Brasil, verifica-se que as iniciativas para a modernização da administração pública propostas após o período da redemocratização têm tido maior dificuldade na obtenção de sucesso.

Uma das grandes dificuldades encontradas, inclusive, relaciona-se internamente aos governos: a forte resistência de setores importantes dos governos na concessão de maior autonomia e flexibilidade para certos entes executores de serviços estatais não exclusivos.

Rezende<sup>38</sup>, que estudou justamente a falha sequencial na tentativa de implementação de reformas administrativas, identificou em seus estudos, especificamente sobre a Reforma Gerencial de 1995, que alguns setores do governo temiam perder o controle sobre as instituições. Nas próprias palavras do autor: “autonomia, responsabilidade e *accountability* nem sempre são entendidos da mesma forma entre os atores estratégicos e os reformistas”.

Segundo o autor, as reformas na administração pública ocorreriam para combater problemas de desempenho e elevar a performance do aparato burocrático do Estado. Em sua visão, estas reformas visam dois objetivos gerais: o ajuste fiscal e a mudança institucional:

Ao mesmo tempo em que o objetivo de ajuste fiscal demanda mais controle sobre o aparato burocrático, a mudança institucional demanda menos controle. Performance e controle são a fonte central dos conflitos entre reformadores e reformados, e tendem normalmente a conduzir as reformas à falha sequencial.

...

A contradição ajuste fiscal – mudança institucional resulta em um não alinhamento de interesses entre a organização interessada em elevar a performance e os atores estratégicos, uma vez que o ajuste fiscal tende a produzir mais controle burocrático, e a mudança institucional tende, por outro lado, a demandar menos controle.

Desta forma, a contradição entre os dois aspectos da reforma – ajuste fiscal e mudança institucional – provocam a resistência de atores relevantes para o sucesso das reformas, que são os órgãos responsáveis pelo planejamento e controle dos recursos públicos.

---

<sup>38</sup> REZENDE, Flávio Cunha. Por que as reformas administrativas falham? *Revista brasileira de Ciências Sociais*, v.17, n. 50, p. 123-142, out. 2002.

Estes órgãos temem perder o controle sobre a gestão dos recursos públicos e geralmente são contrários à transferência de serviços e recursos públicos para organizações públicas não-estatais.

Ainda, nas palavras de Rezende<sup>39</sup>:

A reação das agências controladoras à mudança institucional esteve intimamente ligada à possibilidade de perda de controle sobre as agências implementadoras. A reforma abriria potenciais caminhos para a perda gradual do poder de controlar os orçamentos e as decisões de alocação de pessoal na administração federal, alterando a dinâmica do funcionamento burocrático e a gramática política no Brasil. Autonomia, delegação e resultados representavam componentes decisivos para fomentar a resistência.

Desta forma, é possível constatar que as resistências mais ferrenhas a este tipo de reforma podem partir de atores estratégicos do próprio governo, que temem perder poder, principalmente em questões como a definição de orçamentos e cargos.

---

<sup>39</sup>REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

## 6 A VISÃO DOS ATORES

Conforme explorado no item anterior, o conflito entre flexibilidade e rigidez no controle da gestão de recursos públicos e cargos é apontado por alguns estudiosos como a principal causa de falha na tentativa de reformar a administração pública.

As iniciativas recentes de reforma administrativa defendem mudanças institucionais que permitam maior autonomia na gestão dos recursos públicos e pessoal utilizados por entidades parceiras ou integrantes da administração indireta. Estas mudanças visam a melhoria no desempenho e na entrega dos serviços públicos para os cidadãos, voltando a sua atenção aos resultados obtidos por tais entidades, oferecendo serviços com maior eficiência, eficácia e efetividade.

Os setores dos governos que planejam, autorizam e controlam a utilização dos recursos públicos estão mais preocupados com o ajuste fiscal do que com o próprio desempenho dos serviços públicos, e por isso são mais atentos aos procedimentos e aos mecanismos de controle aos quais os gastos devem estar sujeitos do que com os resultados obtidos com a utilização destes recursos. Portanto, estes setores tendem a considerar a flexibilização e a descentralização na gestão dos recursos públicos uma ameaça ao ajuste fiscal.

Segundo Rezende<sup>40</sup>: “o dilema do controle representa a raiz de um dos problemas estruturais nas reformas administrativas, qual seja a tensão entre controle e delegação”.

Desta forma, um dos objetivos do presente trabalho é fazer o diagnóstico dos motivos que levam a ISP a enfrentar constantes conflitos com outros órgãos do GESP e/ou órgãos de controle. Para tanto, analisar as opiniões de relevantes atores para o funcionamento da ISP é medida de grande importância.

Para isso, foram realizadas entrevistas com alguns atores chave do governo e do setor privado que têm envolvimento com a ISP. Nestas entrevistas, assim como na análise feita por Flávio da Cunha Rezende sobre a causa da falha nas reformas administrativas, foi identificada a resistência de alguns atores estratégicos do GESP

---

<sup>40</sup>REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 51-75, jul./set. 2002.



em relação ao formato organizacional da ISP que lhe confere maior autonomia e flexibilidade.

### **6.1 A escolha dos atores e a elaboração do roteiro de entrevista**

A escolha dos atores entrevistados foi um processo difícil, já que as opções eram bastante amplas. Para auxiliar este processo, foram considerados, principalmente, a origem (setor público ou privado) e o tipo de relacionamento que os atores mantêm com a ISP (gestão ou controle).

Além do Presidente da entidade, Luciano Santos Tavares de Almeida, responsável pela sua gestão, foram selecionados dois conselheiros deliberativos, um representante do setor público e outro do setor privado, e dois conselheiros fiscais, também representantes dos setores público e privado. Ainda, foi entrevistada uma procuradora da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, responsável por diversos pareceres que analisavam alguns aspectos da ISP como: i) possibilidade de adoção de contrato de gestão; e ii) análise acerca da sujeição, ou não, da ISP ao teto remuneratório aplicado à administração pública no Estado de São Paulo.

Entre os conselheiros deliberativos, o representante do setor público foi o Secretário da Fazenda Andrea Calabi, e o representante do setor privado foi João Emílio Gonçalves. Do Conselho Fiscal, o representante do setor privado foi o conselheiro Carlos Antônio Luque, e do público, o conselheiro Humberto Puccinelli, da Secretaria da Fazenda. Da Procuradoria Geral do Estado, foi entrevistada a procuradora Cristina Mastrobuono.

O mesmo roteiro de entrevista foi utilizado com todos os entrevistados para possibilitar a comparação das opiniões dos diversos atores. O roteiro foi elaborado considerando alguns temas relevantes à discussão, sendo eles: a) o modelo organizacional da ISP e a existência de possíveis alternativas; b) a relevância e as atribuições da ISP; c) a governança e os sistemas de controle interno e externo; d) a origem dos recursos da ISP e a possibilidade de diversificação de suas receitas; e e) os desafios da ISP.

## 6.2 As opiniões dos entrevistados

As opiniões aqui descritas têm como base a percepção e as anotações dos entrevistadores, já que as entrevistas não foram gravadas. Em nenhum momento foi feita qualquer citação. Ressalta-se, ainda, que as opiniões colhidas nas entrevistas não expressam a posição oficial de nenhuma das instituições as quais os entrevistados estão vinculados. Eventuais omissões ou equívocos devem ser creditados exclusivamente aos entrevistadores.

Para facilitar a comparação entre as opiniões dos diversos atores, estas foram separadas por temas.

### a) O modelo organizacional da ISP e a existência de possíveis alternativas

Na opinião da maioria dos atores, o modelo organizacional da ISP, o SSA, é satisfatório para o cumprimento de suas atribuições e para a relação que pretende desempenhar em cooperação com o Estado. Apenas um dos atores entrevistado posicionou-se contrário ao modelo, classificando-o como dúbio, já que em sua opinião não se sabe se é público ou privado.

O Presidente da ISP, Luciano Almeida, considera o SSA um modelo inovador de gestão que visa adaptar a capacidade de ação do Estado aos desafios aos quais está exposto nos dias atuais. Em sua visão, seria impossível a agência cumprir as finalidades para as quais foi criada, atuando sob a estrutura da administração direta ou indireta. Seu argumento é que o grau de eficiência e a rapidez necessária para responder às demandas dos investidores é bastante elevada, o que seria incompatível com as práticas e exigências da burocracia encontradas na administração direta. Considera a ISP uma organização privada em sua gestão administrativa, mas pública em sua atuação, já que segue diretrizes estabelecidas pelo governo.

Em relação aos procedimentos de compras, contratações e seleção de pessoal, acredita que também estão no “meio termo” - entre o público e o privado -, já que não são tão

rígidos como os concursos públicos e as licitações utilizados pelo setor público, mas também não são tão rápidos e simplificados como alguns dos processos de compras e de seleção de pessoal adotados pelo setor privado. Em sua visão, a própria ISP criou restrições em seus regulamentos de compras, contratações e seleção de pessoal para amenizar os conflitos com os órgãos de controle. Em sua opinião, o modelo tem funcionado de maneira adequada.

Nesta mesma linha, o conselheiro João Emílio também acredita que a ISP não poderia atuar de maneira eficiente sob a estrutura da administração direta. Segundo ele, a ISP foi criada para ser um diferencial no Estado de São Paulo, para inovar em sua área. Todavia, tudo o que se pretende inovar recebe muitas críticas e enfrenta muitas restrições.

Em sua opinião, o modelo SSA concede flexibilidades que a ISP muitas vezes esteve insegura em utilizar. Acredita que em alguns casos a ISP tenha ficado aquém do que poderia em relação a sua autonomia e flexibilidade de gestão.

Em relação ao espaço de atuação da ISP, sua opinião é clara: para ele o espaço é intermediário, meio público e meio privado. O lado privado ajuda a ISP a obter flexibilidade e agilidade além de “falar a mesma língua” do investidor. O lado público é importante para garantir que o fim último a ser buscado com os investimentos seja o desenvolvimento do Estado de São Paulo, além de facilitar o trânsito da ISP dentro do GESP.

Assim como os dois entrevistados já citados, a procuradora Cristina Mastrobuono acredita que a ISP teria problemas para cumprir sua missão atuando sob as regras da administração pública.

Em sua análise, após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade do PARANAEDUCAÇÃO pelo STF, as discussões sobre legalidade e a constitucionalidade do modelo SSA estão superadas. A objeção ao modelo seria mais ideológica do que jurídica. Assim, caso o GESP defina que as atividades desempenhadas pela ISP devam ser executadas em parceria e devam seguir as normas do direito privado, pontuadas pelos princípios de direito público aplicáveis, o modelo da ISP é adequado.

O estudo feito por um grupo de trabalho, por solicitação do Comitê de Qualidade da Gestão Pública (formado por alguns secretários de Estado), do qual a procuradora fez parte avaliou várias possibilidades de modelo jurídico para a ISP, e a conclusão foi que a melhor alternativa seria manter o SSA e adotar um contrato de gestão.

Em direção oposta aos argumentos apresentados pelos atores citados anteriormente, o conselheiro Andrea Calabi considera o modelo jurídico da ISP inconsistente, questionável e dúbio, pois, segundo ele, não se sabe se ele é público ou privado. Ao mesmo tempo em que a ISP recebe 100% de suas receitas do orçamento do GESPE, ela também pode efetuar suas compras, contratações e seleção de pessoal sem seguir os procedimentos adotados pela administração direta, de concurso público e licitação, seguindo apenas os princípios gerais da administração pública: impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em sua opinião, este formato híbrido prejudica a ISP.

Igualmente ao contrário do que os outros atores entrevistados afirmaram, e nesse ponto acompanhado pelo conselheiro fiscal Humberto Puccinelli, o conselheiro acredita que as atribuições da ISP poderiam ser desenvolvidas sob as regras da administração direta, como uma coordenadoria da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECT).

O conselheiro Carlos Luque também prefere o modelo inteiramente público. Acredita que a ISP poderia atuar na administração direta, mas pondera que encontraria problemas e dificuldades. Os maiores problemas seriam a contratação de pessoal e a estrutura salarial.

Segundo ele, a ISP foi criada como um SSA porque havia certa dificuldade da SDECT em alterar sua estrutura e criar uma coordenadoria para tratar do assunto. Ademais, este serviço de promoção de investimentos não está no núcleo do serviço público, como arrecadação de impostos e segurança pública. Por ser um organismo novo, com inovações administrativas e de formato organizacional, há grande preocupação de diversos atores do governo.

Ele não soube opinar com certeza se o modelo de SSA seria a melhor opção para a ISP, mas acredita que sim. Além disso, crê que existe um risco da ISP, aos poucos, ser submetida aos controles da administração direta, já que, segundo ele, isso ocorreu

também com as autarquias, fundações e empresas públicas, que acabaram sendo gradualmente submetidas às mesmas regras do setor público. Em sua avaliação, os organismos que não estão sob o guarda-chuva do direito público e que atuam em colaboração com o Estado, encontram-se na mesma situação da ISP: enfrentando tensões em relação a alguns atores do governo e aos órgãos de controle.

Na avaliação do conselheiro Humberto Puccinelli, existe uma resistência ideológica com relação ao modelo da ISP, e acredita que tal resistência deve ser combatida com critérios, métodos e avaliação de desempenho.

Em sua visão, seria possível que a ISP funcionasse dentro da estrutura da SDECT, talvez com mais restrições, mas, de qualquer forma, deveria ser avaliado o custo benefício da internalização pelo GESP dessa atividade. A ISP, como parte da administração pública, teria muita dificuldade para contratar profissionais especializados e qualificados em função da estrutura de cargos e salários do GESP.

#### b) A relevância e as atribuições da ISP

Na opinião unânime dos atores, os serviços prestados pela ISP são importantes para o Estado de São Paulo, apesar de que nem todos demonstraram conhecer todas as atividades da agência. Alguns entrevistados, inclusive, fizeram algumas sugestões em relação à atuação da ISP.

Na percepção do conselheiro Carlos Luque, a ISP, no desenvolvimento de suas atividades, incrementou o volume de investimentos no Estado de São Paulo. Portanto, o recurso investido pelo Estado na ISP é justificado com a sua atuação e com os benefícios que proporciona à economia paulista.

Também acredita que a ISP deveria focar sua atuação nas pequenas e médias empresas, e que não têm condições de contratar uma consultoria privada para auxiliar no desenvolvimento de seu projeto de investimento. Em sua opinião, os grandes empresários já contam com o auxílio de importantes consultorias privadas, e só necessitariam do auxílio da ISP para pleitear benefícios fiscais.

O conselheiro João Emílio também considera o papel da ISP fundamental. Para ele, alguns projetos de investimentos poderiam ter sido perdidos se não fosse pela atuação da agência.

O primeiro grande feito da ISP, após sua criação, foi centralizar o atendimento a investidores, recebendo e encaminhando as suas demandas, bem como fornecendo informações com rapidez de qualidade. Antes da ISP, as empresas interessadas em investir no Estado de São Paulo percorriam diversos órgãos e secretarias. A informação era precária, porque algumas questões estavam espalhadas entre as diversas secretarias. Com a ISP, todo este procedimento ficou mais simples e organizado.

A ISP possui especialistas em diversas áreas: infraestrutura, meio ambiente, tributário e prospecção de negócios. A rapidez em responder às demandas por informações e a capacidade técnica de seus funcionários são aspectos muito importantes para uma agência de promoção de investimentos. A ISP consegue cumprir seu papel fornecendo respostas rápidas e precisas ao investidor.

Em sua visão, a ISP possui papel de facilitadora tanto para o empresário quanto para o governo, já que o esclarecimento dos passos e prazos necessários para determinados procedimentos burocráticos que viabilizam os investimentos, alinharia as expectativas do investidor quanto ao processo governamental.

Segundo relato do Presidente Luciano Almeida, a ISP foi criada para executar a política pública de promoção de investimentos e competitividade do estado, a fim de desenvolver a economia paulista. Tal política deve ser formulada pela SDECT. Até a criação da ISP não havia, no Estado de São Paulo, nenhuma estrutura organizada que cumprisse este papel, de maneira profissional e organizada.

Ainda afirma que a ISP funciona muito bem, e como consequência disso apresenta resultados. Possui uma carteira de projetos de investimentos na ordem de R\$ 30 bilhões para serem implementados nos próximos dois anos (2013-2014).

Na breve opinião da procuradora Cristina Mastrobuono, a ISP é séria e competente. A agência desempenha um papel importante, auxiliando o Estado de São Paulo na concorrência com outros estados enquanto destino para investimentos.

O conselheiro Humberto Puccinelli classifica o serviço prestado pela ISP como relevante e importante. Considera seu pessoal altamente qualificado. Defende ainda que as atividades da ISP devem ser orientadas para setores estratégicos, definidos pelo GESP.

Para o secretário Andrea Calabi a função da ISP também é positiva e importante, porém acredita que o papel da agência deveria ser maior na articulação com as demais secretarias. A ISP não deve tentar assumir o papel que é exercido pelas secretarias, que são os organismos com poder de decisão. Em sua opinião o papel da ISP deve ser claramente delimitado. A agência deve ter clara qual é a sua área de atuação: receber missões estrangeiras, organizar informações, participar de feiras e promover a imagem do Estado de São Paulo no exterior.

Em relação à sua função de facilitadora dos investimentos, ele esclarece que a ISP tem o papel de receber os investidores e procurar as secretarias. A decisão final está sempre a cargo das secretarias, e não da ISP. A ISP não controla os mecanismos que podem viabilizar uma decisão de investimento.

c) A governança e os sistemas de controle interno e externo

O contrato de gestão foi apontado por todos os atores como um instrumento positivo para regradar a relação do GESP com a ISP, já que funcionaria como meio de aprimoramento do seu controle, bem como de definição de objetivos, metas e indicadores, viabilizando uma avaliação mais objetiva do desempenho da ISP.

Na opinião da procuradora Cristina Mastrobuono, apesar da ISP já possuir suficientes mecanismos de controle, o contrato de gestão poderia aprimorar tais mecanismos, já que é um bom instrumento de controle e fiscalização para as atividades da ISP, permitindo maior autonomia da agência em sua gestão, em troca do alcance de metas e resultados.

Ressalta, ainda, em relação ao tema governança, que a ISP é indiscutivelmente controlada pelo governo, já que o Governador indica todos os seus conselheiros, a sua diretoria executiva, assim como financia integralmente suas atividades. Este fato, para

ela, influencia os órgãos de controle – como a Secretaria de Estado da Fazenda e o TCE em sua fiscalização – que consideram a ISP como parte da administração pública.

Na percepção do secretário Andrea Calabi, a adoção do contrato de gestão, além de contribuir para o aprimoramento do controle, poderia melhorar a relação da ISP com o GESP, pois seu papel e responsabilidades ficariam mais claros, manifestando que é público e o que é privado. Além disso, considera o modelo atual de repasse de recursos para a ISP muito polêmico e limitado.

O conselheiro João Emílio também considera que o contrato de gestão seria bom para a ISP. Observa que será uma tarefa difícil estabelecer os objetivos e metas da ISP e quais serão os indicadores que nortearão a avaliação de seu desempenho, mas que quando concluído e aplicado será um grande avanço para a ISP, que terá suas metas e parâmetros definidos para medir a sua atuação.

No tocante ao tema governança, expressou que seria melhor se o conselho da ISP tivesse sua maioria privada e não pública, já que é uma instituição privada.

Assim como os demais atores, o conselheiro Humberto Puccinelli também acredita que um contrato de gestão bem elaborado seria benéfico para a ISP. Para isso, devem ser definidos os indicadores de desempenho e de qualidade. A avaliação do serviço prestado pela ISP, por seus clientes, também é importante. Ele ressalta que a definição dos indicadores, metas ambiciosas e a avaliação feita pelos clientes são mais importantes do que discutir o modelo jurídico da ISP.

Contudo, a falta de uma política industrial e de desenvolvimento bem definida no Estado de São Paulo dificulta a elaboração de um contrato de gestão com objetivos e metas claras.

Ele considera que os mecanismos de controle aos quais a ISP está submetida são próximos aos controles do setor público. Entretanto, os mecanismos de controle da ISP não precisariam ser similares aos do setor público, já que isso não significa necessariamente que eles sejam eficientes. Classifica, ainda, a gestão financeira da ISP como transparente e com boa *accountability*.



Segundo relato do Presidente Luciano Almeida, o modelo de repasse de recursos do governo para a agência, por meio de convênio, serviu para a fase inicial de criação e estruturação da ISP. Em um parecer jurídico da PGE, os procuradores já sinalizaram que tal situação não deve continuar, pois a ISP já está plenamente estruturada e funcionando regularmente. Convênios servem para regular projetos com começo, meio e fim, como foi o caso da implantação da ISP. Passada esta fase para a atividade que se pretende exercerem caráter permanente e regular, o modelo convênio não funciona apropriadamente. Por isso, o contrato de gestão seria uma boa alternativa.

Ele faz uma ressalva em relação ao contrato de gestão, que ao invés de conceder maior autonomia ao ente em troca de compromisso por resultados, seria puramente um instrumento para intensificar o controle.

Segundo ele alguns setores do governo teriam receio desse modelo porque não saberiam ao certo o que demandar da agência executora. Em sua opinião falta capacidade de planejamento e formulação de políticas públicas dentro dos governos, principalmente nos estados e municípios.

Para ele, o contrato de gestão que permitiria uma boa atuação da ISP deveria ser de longo prazo, aproximadamente 20 anos, para fugir da lógica orçamentária anual e possibilitar um planejamento de médio e longo prazo.

O conselheiro Carlos Luque acredita que como a fonte de recursos da ISP é apenas seu convênio com a SDECT, o TCE e os órgãos estaduais de controle devem sim fiscalizar com rigor as atividades da agência, pois quem financia quer ter o controle. As Secretarias do Planejamento e da Fazenda autorizam o orçamento da SDECT e, por consequência, definem o orçamento da ISP.

Também considera o contrato de gestão um bom passo para a ISP. Com o contrato, regras claras e objetivas são estabelecidas, permitindo verificar se as metas estão sendo cumpridas.

Em sua visão, é interessante que determinados serviços sejam prestados pelo setor privado, mas alerta para a dificuldade em medir se os serviços estão sendo prestados de forma razoável e com um bom custo benefício. Para ele, outro grande problema do Estado, quando este abre mão de executar diretamente uma atividade, é saber se o seu custo está adequado.

d) A origem dos recursos da ISP e a possibilidade de diversificação de suas receitas

O fato da ISP receber seus recursos inteiramente do orçamento do estado e não precisar seguir as mesmas exigências e procedimentos da administração direta e indireta, mostrou ser uma das razões de desconforto de alguns atores em relação à ISP. Portanto, a diversificação de suas receitas é apontada também como uma medida positiva para a ISP. Entretanto, a definição de quais seriam as fontes alternativas deve ser analisada com cautela para evitar qualquer conflito de interesse.

O conselheiro João Emílio esclarece que uma importante diferença entre o SSA federal e o estadual é a existência de recursos parafiscais no caso federal. A ausência destes recursos nos SSAs estaduais gera insegurança quanto à garantia de recursos.

Por conseguinte, além da adoção do contrato de gestão, considera importante a diversificação das receitas para diminuir tal insegurança. Necessitaria, apenas, analisar por quais serviços a ISP poderia cobrar, visto que a cobrança pelo atendimento a projetos que não interessam ao Estado poderia causar uma distorção em sua atuação, uma vez que ela correria o risco de se dedicar mais a projetos que rendessem mais recursos do que a projetos que beneficiassem mais o Estado de São Paulo.

Algumas alternativas apresentadas, por ele, são: arrecadação de patrocínio para eventos, e parceria com câmaras de comércio e outras instituições. Outra opção seria cobrar pela pesquisa em campos secundários, não diretamente ligados ao escopo do suporte ao investimento em si, mas onde a ISP detém expertise.

O conselheiro Carlos Luque entende que, por ser financiada exclusivamente pelo Estado, a ISP aproxima-se, pelo menos aos olhos do governo e dos órgãos de controle, da administração direta ou indireta e do seu marco legal de direito público. Diversificar as receitas da ISP seria uma forma de evitar esta visão de organização integrante da estrutura do Estado.

Em sua análise, a diversificação de receitas é um caminho natural e pode mitigar os conflitos sobre autonomia e marco legal, porém existe um risco neste processo:

quanto mais a ISP aproximar-se do setor privado, mais ela corre o risco de ser vista pelos órgãos de governo como um ente estranho podendo dificultar o seu papel de facilitadora dentro do governo.

Segundo ele, a diversificação de recursos melhoraria a situação da ISP, porém poderia implicar também em uma substituição de receitas. Ou seja, se a ISP arrecadar recursos com a iniciativa privada, o governo poderá cortar o seu aporte na mesma proporção dos recursos arrecadados. Este é um problema que necessita de uma solução antecipada.

Sugere como fonte alternativa de receitas as parcerias com as câmaras de comércio e outras instituições, pois não gera conflito de interesse, já que não se trata de recebimento de recursos direto de um determinado investidor.

Sobre este tema, o secretário Andrea Calabi avalia que os SSAs como a Apex Brasil e outras entidades do Sistema S (Sesc, Sebrae, Senai, etc.) dispõem de mais autonomia já que seus recursos não são provenientes do tesouro, mas sim de contribuições parafiscais. Os recursos do Sistema S não são públicos nem privados, eles advêm de retenções em folha de pagamento. Já os recursos da ISP são 100% orçamentários, por isso sua autonomia será sempre relativa.

Na opinião da procuradora Cristina Mastrobuono, a diversificação de receitas da ISP pode ser um bom caminho para deixar clara a sua natureza privada.

O conselheiro Humberto Puccinelli considera que o maior problema da ISP é depender exclusivamente de financiamento do GESP, já que não possui qualquer receita própria. Se a ISP foi criada como instituição híbrida (meio pública, meio privada) seu financiamento também deveria ser compartilhado entre o GESP e o setor privado. Entretanto, acredita que mesmo sendo medida de grande importância, por si só, a diversificação de receitas não resolveria os problemas que a ISP enfrenta. É fundamental ter critérios claros, metodologia, métrica, justificar ações e gastos. Todavia, tudo isso se torna difícil quando a ISP possui uma insegurança orçamentária – dificultando o planejamento.

Quanto à obtenção de outras fontes de receitas pela ISP, o Presidente Luciano de Almeida esclareceu que já existe um estudo para isso, pois a agência fornece consultoria gratuita às empresas privadas e poderia cobrar por este serviço em

alguns casos. Existem diferentes níveis de atendimento: prioritário, padrão e simplificado. Os projetos que não se enquadrem no nível de atendimento prioritário e quiserem receber este atendimento poderiam pagar por tal.

Outra fonte de renda imediata poderia ser o patrocínio de escritórios de advocacia e de empresas de consultoria em projetos de prospecção e material de divulgação. Além disso, outra receita seria a publicidade no site da ISP, visto que o mesmo recebe aproximadamente 30 mil visitas/mês.

A ISP já está trabalhando na elaboração de um código de conduta para o recebimento de receitas próprias. Somente com este regulamento, a ISP poderia efetuar a cobrança por serviços prestados sem correr o risco de ser contestada. O Presidente espera que a médio prazo um terço de suas receitas sejam provenientes de fontes alternativas. Existe uma preocupação em serem estabelecidos critérios transparentes na captação de receitas.

#### e) Os desafios da ISP

Para o Presidente Luciano Almeida, o grande desafio da ISP é manter um bom relacionamento com a SDECT. Uma relação mais articulada ajudaria muito a atuação da ISP. Em sua avaliação, mudanças de governos e de secretários de desenvolvimento são fatores de risco para o bom funcionamento da agência.

O conselheiro Carlos Luque considera que a falta de visão estratégica do Estado de São Paulo, em relação ao desenvolvimento econômico, política industrial, atração de investimentos, e a definição de objetivos e foco de atuação em setores estratégicos, é concomitantemente um problema e um desafio importante para a ISP.

Na opinião da procuradora Cristina Mastrobuono, a atuação da ISP nos próximos anos será crucial para a aceitação do modelo de SSA no Estado de São Paulo. Sua responsabilidade é grande, já que é o primeiro SSA do estado. Caso seja bem sucedido, poderá ser copiado.

O conselheiro João Emílio apontou alguns desafios que a ISP enfrenta: i) estabilidade na questão do orçamento – a ISP deve concluir o processo de sua instalação. A solução de curto prazo para o repasse de recursos da ISP foi por meio de convênio. Por isso, é importante formalizar e iniciar um contrato de gestão para regularizar o repasse de recursos orçamentários. Atualmente, este é um risco que a ISP corre; ii) a ISP deve avançar na consolidação institucional, nas métricas, no processo de avaliação, nos regulamentos internos, na definição de responsabilidades, objetivos, missão institucional, procedimentos, etc. Estes instrumentos fazem falta à agência, especialmente nos momentos de mudança de governo. A equipe de trabalho fica insegura com a ausência destes fatores, e isso daria transparência e embasaria o discurso em defesa da agência, seja com o governo, seja com o Tribunal de Contas.

Também, seria importante para a ISP ter uma política pública de desenvolvimento e uma política industrial definidas com clareza pelo GESP.

Na avaliação do conselheiro Humberto Puccinelli, o grande desafio da ISP é desenvolver indicadores, ter planejamento, e estipular metas desafiadoras. Nos dias atuais não existe um sistema de avaliação de desempenho da ISP. Para que a ISP se solidifique deve haver indicadores de desempenho e as metas precisam ser factíveis, assim como ambiciosas.

## **7 DIAGNÓSTICO**

Ao analisar o caso da Investe São Paulo, correndo em paralelo com as questões legais e práticas envolvidas na escolha do modelo SSA e na atuação da ISP, é possível deparar-se com duas questões importantes, bastante abrangentes e conceituais.

A primeira questão é esclarecer definitivamente o papel desempenhado pelo GESP e pela ISP em um contexto amplo, qual seja, a formulação e a execução da política de desenvolvimento e da política industrial do Estado de São Paulo.

A segunda questão é a visão de mundo das diversas instituições e atores do GESP sobre o papel do Estado nos dias atuais.

### **7.1 Definição de papéis**

É possível constatar que existe na prática certa desordem sobre o papel a ser desempenhado pela ISP. Desde a sua criação, em 2008, a ISP tem suas atribuições claramente definidas em seu estatuto e nas demais normas legais a ela relacionadas. Contudo, mesmo assim, a partir do conteúdo das entrevistas realizadas, pode-se notar que no dia a dia da ISP o seu papel não está evidente como deveria, motivo pelo qual se entende a necessidade de aprofundar o esclarecimento das atribuições da ISP no que se refere à definição e implementação das políticas de desenvolvimento e industrial do Estado de São Paulo.

Verifica-se que a ISP possui um papel de braço executor de ações que visam implementar as políticas de desenvolvimento e industrial definidas pelo GESP. A ISP, por trabalhar próxima ao setor privado, também pode e deve ter a função de proponente e debatedora de políticas, mas nunca o papel de formulação – este papel deve ser exercido pelo GESP.

Percebe-se que em virtude dos cargos ocupados pelos participantes, as reuniões do Conselho Deliberativo da ISP transformam-se em um importante foro de discussão de políticas públicas, cujos assuntos são bastante amplos e diversificados. Tal fato ocorre por estarem presentes oito Secretários de Estado, de diferentes pastas:

Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, Economia e Planejamento, Emprego e Relações do Trabalho, Fazenda, Agricultura e Abastecimento, Transportes e Logística, Meio Ambiente, Saneamento e Energia<sup>41</sup>.

Neste fórum de discussão, por causa de sua composição, são debatidos diferentes assuntos e questões de Estado, algumas delas alheias aos objetivos da ISP. Neste ponto é necessário ser claro, devido ao fato do Conselho Deliberativo da ISP reunir oito das mais importantes secretarias do GESP, os limites entre proposição, debate e formulação de políticas públicas tornam-se bastante tênues. Acredita-se que tal configuração pode ensejar diversas situações conflitantes ou até uma confusão de papéis. Não se pode perder de vista que cabe ao GESP o estabelecimento das políticas públicas e à ISP uma parte de sua implementação.

A política pública de promoção de investimentos e competitividade é de responsabilidade do governo e é orientada por este, sempre no sentido de direcionar e aumentar o fluxo de investimentos recebidos pelo Estado de São Paulo a fim de gerar emprego e renda para a população do estado, e conseqüentemente a melhoria da qualidade de vida. É, portanto, uma ação governamental orientada para um resultado específico.

Neste sentido, a ISP pode ser vista tendo dois papéis: i) o de provocadora de debates e proponente de ações e políticas públicas; e ii) o de executora das políticas públicas definidas pelo governo. A ISP possui um importante papel de provocar discussões sobre as políticas públicas nas áreas ligadas ao desenvolvimento, já que seu contato direto com o setor privado faz com que a agência conheça as dificuldades enfrentadas pelo empresariado no ambiente de negócios do estado, podendo assim propor ao estado ações que tornem este ambiente mais propício à recepção de investimentos de qualidade.

Ademais, suas atividades do dia a dia fazem com que a ISP tenha conhecimento de quais são as políticas adotadas por outros estados competidores, e, assim, pode fazer proposições ao governo quanto a melhorias e ajustes em relação a sua política de atração de investimentos e competitividade.

---

<sup>41</sup> Atualmente a Secretaria de Saneamento e Energia foi dividida. Na prática, os dois secretários participam das reuniões do conselho deliberativo da ISP, mas esta situação não foi regulamentada.

Os debates e as propostas em torno da formulação de políticas públicas não são exclusivos do governo. A ISP, de acordo com as diretrizes de política pública do próprio governo, além de executar tal política, pode também auxiliar na construção do debate e na proposição de determinadas políticas, com o intuito de colaborar com o próprio GESP.

A ISP, com a experiência que possui, pode auxiliar o governo na consecução das políticas públicas de desenvolvimento e industrial, podendo valer-se inclusive da eficiência do modelo SSA para a execução deste trabalho.

## **7.2 Visão de mundo: modelo jurídico e de gestão**

Neste tópico são retomadas, mas por outro ângulo, as ideias já lançadas no item 4 onde foram descritas a reforma gerencial e o seu conceito sobre o papel do Estado no século XXI.

No tocante ao modelo adotado pela ISP, constata-se que muitas objeções colocadas por diversos atores do GESP e dos órgãos de controle são mais ideológicas do que legais. O desconhecimento do modelo, bem como dos desdobramentos e consequências de sua adoção também influenciam muito nas críticas.

Percebe-se que argumentos pretensamente jurídicos são colocados para justificar uma visão de mundo onde as atividades da ISP devem ser executadas diretamente pelo GESP.

Se as atividades da ISP só podem ser realizadas diretamente pelo GESP, realmente o modelo SSA não é o mais adequado, assim como não será qualquer outro modelo que não seja o arranjo tradicional da administração pública inaugurado com a reforma burocrática.

Para que se possa aceitar o modelo SSA e reconhecer os seus benefícios é imprescindível acreditar que as atividades de interesse público, que até alguns anos atrás estavam exclusivamente a cargo do Estado, nos dias de hoje podem ser



executadas em parceria com a sociedade civil por meio de modelos inovadores, mais flexíveis e eficientes para determinadas tarefas.

## 8 PROPOSTAS

### 8.1 O SSA como melhor modelo para a ISP

No presente item, após a análise dos documentos disponíveis e munidos de informações colhidas em diversas entrevistas com importantes atores no processo de criação e na atuação da ISP, apresenta-se a conclusão de que o Serviço Social Autônomo é o melhor modelo jurídico e organizacional para a ISP por aliar autonomia e flexibilidade com transparência e *accountability*. Discorre-se também sobre algumas propostas que visam aperfeiçoar o modelo, assim como eliminar ou mitigar conflitos hoje existentes.

Na opinião dos autores deste trabalho, uma das medidas que pode aprimorar satisfatoriamente o atual modelo da ISP é a adoção de um instrumento disciplinador das relações da ISP com o GESP que estabeleça claramente direitos, obrigações, prazos, objetivos, metas, indicadores de performance e de qualidade. A definição específica de todos estes pontos deve evitar, ou no mínimo mitigar, muitos dos atuais conflitos, uma vez que haverá regras objetivas e parâmetros definidos para estabelecer o campo de atuação da ISP e para medir o resultado desta atuação. Tal instrumento possui diferentes designações dependendo do local onde é utilizado. No Brasil é conhecido como “contrato de gestão” ou “acordo de resultados”.

Outra importante medida seria a redefinição da governança da ISP alterando a forma de composição e indicação de seus conselhos, deliberativo e fiscal, e da diretoria executiva. Entende-se que a representatividade do GESP deve ser melhor balanceada na indicação dos integrantes dos órgãos de direção e fiscalização da ISP. Este balanceamento visa estabelecer um equilíbrio de representação entre os setores público e privado, tão necessário para o bom desempenho da ISP. Hoje a ISP é praticamente 100% pública quando, na avaliação feita, deveria ter características públicas e privadas.

Aliada a estas duas medidas citadas, propõe-se também a diversificação do financiamento da ISP. Acredita-se que o financiamento integral das atividades da ISP

por parte do GESP é uma fonte de possíveis conflitos e gera uma excessiva dependência, que, inclusive, pode comprometer a autonomia de gestão da ISP.

## **8.2 Uma evolução do modelo: incorporação do “contrato de gestão” ou “acordo de resultados”**

A ISP atua, de fato, ao lado e em estreita colaboração com o GESP, em um setor estratégico para diversos países e estados subnacionais no mundo atual. Ter um setor estruturado de promoção e de atração de investimentos significa – na opinião unânime de todos os atores entrevistados para a realização deste trabalho – contar com melhores condições na criação de empregos e renda, contribuir para o desenvolvimento social, econômico e tecnológico e para a diminuição da desigualdade, entre outros importantes fatores. Entretanto, não se deve esquecer de que a atividade de promoção de investimentos mira essencialmente o setor privado.

Para atuar junto ao setor privado, uma agência de promoção de investimentos necessita ser concebida e estruturada de modo a compreender e atender as necessidades do setor competitivo da economia, sempre que estas necessidades estiverem alinhadas aos objetivos e à política pública de desenvolvimento traçada para o Estado de São Paulo. Este é, inclusive, o comando definido no parágrafo 2º do artigo 1º da Lei nº 13.179/2008<sup>42</sup>, que autoriza a instituição da ISP:

§ 2º - A Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - INVESTE SÃO PAULO será capacitada a receber o investidor e a **promover as articulações entre os entes públicos e os privados, necessárias para o desenvolvimento do Estado.** (grifo nosso).

O modelo SSA, como já explicitado no item 4, é um formato jurídico e organizacional com características mistas, regido essencialmente pelo direito privado, porém atenuado por princípios do direito público. Alguns teóricos do direito, inclusive, classificam o SSA como “entidade paraestatal”, uma vez que os SSAs não integram a administração direta nem a indireta, no entanto, colaboram com o Estado, executando

---

<sup>42</sup>Disponível em: <<http://www.investe.sp.gov.br/portal.php/leiaut?valor=leiaut>>.

atividades de interesse público, recebendo em troca incentivos do poder público, podendo ser mantidos por dotações orçamentárias e/ou por contribuições parafiscais.

Entende-se que o modelo SSA é o mais apropriado para a plena realização dos objetivos da ISP e do GESP por dois motivos: i) por possuir a autonomia e a flexibilidade necessárias à boa atuação da ISP junto ao setor público e privado; e ii) por possuir controles adequados (que podem ser melhorados) e regras de transparência indispensáveis para a execução de atividades de interesse público, financiadas, no todo ou em parte, com recursos públicos.

Suportados pela pesquisa realizada para subsidiar o presente trabalho, compreende-se que as principais questões jurídicas ligadas ao modelo SSA, tal qual adotado pela ISP, já foram respondidas pelo STF e deveriam estar superadas. Entretanto, principalmente a questão da aplicabilidade da Lei de Licitações para compras e contratações, e a exigência da regra do concurso público para admissão de pessoal ainda geram discussão dentro da própria ISP, do GESP e dos órgãos de controle. Somada às questões legais existem também questões de natureza conceitual, ideológicas, de governança, além de possíveis aperfeiçoamentos do modelo que continuam na ordem do dia nas discussões internas do GESP e precisam ser endereçadas.

Acredita-se, contudo, que por ser o SSA um formato jurídico organizacional relativamente novo, inovador e desconhecido no formato adotado pela ISP e por outros tantos organismos, a partir da década de 1990, algumas das resistências enfrentadas nos anos iniciais de sua utilização podem e devem ser solucionadas ou mitigadas. Não se deve esquecer que, além disso, a ISP é o primeiro, e até o momento único, SSA instituído pelo GESP. É nesse sentido que se apresentam algumas medidas pertinentes.

### *8.2.1 O “contrato de gestão” ou “acordo de resultados”*

Inicialmente cabe esclarecer que no presente estudo o uso das expressões "contrato de gestão" e "acordo de resultados" é feito de forma equivalente, uma vez que no Brasil,

principalmente na redação de normas legais, elas são empregadas muitas vezes indistintamente para retratar situações e arranjos semelhantes. Diversos autores conceituam com propriedade cada uma das expressões como tendo significado técnico próprio e retratando arranjos específicos, ou mesmo adotam outras designações como, por exemplo, "contrato de autonomia", entre outras variações possíveis, porém acredita-se que para o propósito do presente trabalho esta distinção não seria necessária ou proveitosa.

Para Di Pietro<sup>43</sup>: “A Administração Pública brasileira vive um momento de reforma, acompanhando o movimento de globalização que vem tomando conta do mundo”. É neste contexto que o GESP busca alternativas para viabilizar a execução de atividades de interesse público – no presente caso a atração e a promoção de investimentos – de maneira mais eficiente possível.

Nesse momento de modernização e de busca por uma atuação mais eficiente do Estado, surge no Brasil a figura do contrato de gestão. Ainda nas palavras de Di Pietro<sup>44</sup>: “A segunda realidade é a procura desesperada por soluções; é a busca de institutos novos, de medidas inovadoras, que permitam ao Estado lograr maior eficiência na prestação dos serviços que lhe são afetos”.

O surgimento do contrato de gestão nos remete ao direito francês, no final da década de 1960, consoante nos esclarece Di Pietro (2005). Naquele momento histórico de reconstrução da Europa do pós-guerra surge o instituto como contrato de programa que tinha em seu escopo a recuperação financeira de empresas públicas deficitárias. Em uma segunda etapa, na década de 1970, um instituto similar foi denominado contrato de empresa e era empregado como forma de modernizar as empresas estatais, modificando seus métodos de gestão. Em uma terceira fase, surgem contratos de plano, que serviram para a adequação do planejamento das empresas públicas ao planejamento governamental. Seguindo sua evolução, originou-se, em uma quarta fase, o contrato de objetivo, visando o alcance de objetivos específicos, em um período de três a quatro anos, com base em um plano empresarial, na previsão financeira e em um resumo estratégico dos objetivos a serem alcançados.

---

<sup>43</sup>DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

<sup>44</sup>Idem, *Ibidem*.

A previsão legal do contrato de gestão no ordenamento jurídico brasileiro é expressa no artigo 37, parágrafo 8º, da Constituição Federal, incluído por força da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que autoriza o poder público a ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira de seus órgãos e entidades, mediante a assinatura de contrato que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho. Anteriormente à Emenda 19, tais instrumentos eram previstos apenas em atos normativos infraconstitucionais, o que ocasionava impugnações de toda ordem pelos Tribunais de Contas e demais órgãos de controle.

A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, editada na esteira da Emenda 19, dispôs sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, instituindo, em sua seção III, no artigo 5º e seguintes, um tipo específico de contrato de gestão que concede ao poder público a prerrogativa de contratar junto à entidades privadas sem fins lucrativos, qualificadas como organizações sociais, o desempenho de atividades de interesse público em prol da coletividade. Nos termos do artigo 1º da citada lei, a atuação da entidade deve suceder no campo de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde, sendo indispensável a obediência aos demais requisitos estabelecidos na legislação.

Existem dois grandes tipos de contratos de gestão. Os firmados por entes integrantes da administração direta e indireta entre si e os firmados entre a administração pública e entidades privadas sem fins lucrativos. No primeiro tipo, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira de um ente administrativo é ampliada visando melhores resultados. No segundo tipo, existe uma transferência de recursos para uma instituição privada sem fins lucrativos, que deverá utilizá-los para a execução de atividades de interesse público, previamente negociadas com o governo. É importante citar que os contratos de gestão firmados entre a administração e entidades privadas sem fins lucrativos implicam, por parte das entidades privadas, na obrigação de respeito a determinados princípios de direito público. É nesse sentido que Di Pietro (2005) nos instrui sobre os contratos de gestão intra-governo que servem para aumentar a autonomia de determinados órgãos da administração em troca de um compromisso com o alcance de resultados previamente estabelecidos, e que nos contratos entre governo e parceiro privado existe uma restrição da autonomia do parceiro privado

representada pela adoção de alguns princípios de direito público em troca de financiamento por intermédio de recursos públicos.

Pode-se afirmar que o contrato de gestão é um instrumento moderno que consiste em estabelecer compromissos periódicos com objetivos e metas, sempre claramente delimitados no tempo, suportados e avaliados segundo indicadores de qualidade e de desempenho previamente definidos, visando uma atuação eficiente e resultados específicos. Assim temos uma ênfase maior no controle de resultados do que no controle de procedimentos. Isso não significa dizer que os procedimentos passam a ser ignorados, apenas confere ao gestor maior liberdade (mas sempre limitada pelos princípios de direito público) para a consecução dos objetivos e metas estabelecidos e negociados.

Importante lembrar que a adoção de contrato de gestão como instrumento regulador da relação da ISP com o GESP também solucionará um problema prático recorrente nos anos iniciais de existência da ISP, isto é, a forma de repasse de recursos orçamentários do GESP por meio de convênios e a sua curta duração. Deve-se levar em conta que a atividade de promoção de investimentos necessita de planejamento e financiamento de médio e longo prazo. Submeter a ISP a constante insegurança orçamentária e financeira, bem como limitar sua capacidade de planejamento de médio e de longo prazo certamente afeta a sua eficiência e a sua capacidade de apresentar resultados.

Um contrato de gestão a ser firmado com a ISP poderia ter um prazo de duração bastante prolongado, como já exposto no item 3. No Estado do Paraná, por exemplo, há notícias de contratos de gestão firmados com SSAs pelo prazo de 20 anos<sup>45</sup>.

O contrato de gestão, portanto, é a primeira medida indicada para o aprimoramento do modelo SSA da ISP.

---

<sup>45</sup> Por exemplo, o contrato de gestão celebrado entre o Estado do Paraná e o SSA PARANACIDADE possui um prazo de duração de 20 anos.

### 8.2.2 *Gestão para resultados e controle gerencial*

Outra característica do contrato de gestão é a mudança de foco em duas importantes dimensões. Na gestão, o foco de atuação passa a ser guiado pela busca constante de resultados, e no controle o foco passa a ser finalístico. Acredita-se que estas duas dimensões possam ser trabalhadas para melhorar a atuação da ISP, bem como para eliminar ou reduzir os conflitos hoje existentes.

Na gestão para resultados, uma etapa importantíssima e que não pode ser negligenciada é o planejamento e a definição das metas e objetivos da organização. Neste ponto, como já mencionado no item 7, é possível prevenir conflitos e delimitar papéis. É na definição dos objetivos e metas do contrato de gestão que o GESP poderá discutir e delimitar o campo de atuação da ISP.

Na opinião dos autores deste trabalho, o campo de atuação da ISP é o de execução e suporte às políticas públicas formuladas pelo GESP na área de promoção de investimentos. Para que a contratualização de resultados funcione no caso da ISP, é fundamental que o GESP tenha uma política industrial e de desenvolvimento bem definidas, assim como as ações esperadas da ISP sejam definidas e traduzidas em objetivos e metas, e que tais objetivos e metas possam ser mensurados de acordo com os indicadores de performance e de qualidade previamente definidos.

Neste momento entra em cena a segunda dimensão mencionada no início do presente tópico: o controle gerencial. Tendo a ISP um contrato de gestão com objetivos, metas e indicadores, que reflitam o plano prático de execução das políticas públicas para a área de promoção de investimentos formulada dentro do GESP, a tendência é que ao longo do tempo as discussões formais sobre processos e procedimentos migrem para discussões materiais sobre o desempenho da ISP frente aos objetivos e metas contratados, assim como a sua correta mensuração de acordo com os indicadores pactuados.

É claro que os aspectos formais não deixam de existir, eles apenas passam a ocupar o lugar que devem, qual seja, uma posição secundária. Ao fiscalizar uma atividade de interesse público, os órgãos de fiscalização devem focar sua análise na execução do objeto contratado e na qualidade desta execução. Em seguida devem ser analisados os



aspectos formais, porém sempre considerando os resultados atingidos. O que se afirma aqui é que, no mundo de hoje, na execução de atividades de interesse público, não basta uma atuação correta do ponto de vista formal, são necessários resultados e qualidade na entrega do que foi contratado. A regularidade formal é importante, mas não basta por si só, e não pode ser analisada e nem estabelecida como fim da atuação da ISP.

Foi possível notar no decorrer das entrevistas realizadas que hoje em dia o foco dos órgãos de controle e muitas das discussões sobre a atuação da ISP estão concentradas em aspectos formais e procedimentais. Entende-se que tal situação representa um desvio do foco nas discussões que deveriam estar sendo travadas sobre o papel da ISP e seus objetivos e metas enquanto executora eficiente de políticas públicas formuladas pelo GESP. As cobranças direcionadas à ISP deveriam estar fundamentadas em um plano de trabalho objetivo a ser executado e, principalmente, na avaliação do grau de eficiência despendido no cumprimento deste plano.

### **8.3 Diversificação das receitas**

Tendo em vista as informações colhidas na fase de pesquisa, avaliou-se que diversificar as receitas da ISP seria uma excelente maneira de reafirmar o seu caráter misto (privado, mas submetidas a princípios de direito público). Esta ação aliada às alterações na governança, expostas a seguir, poderá eliminar, ou no mínimo mitigar, os questionamentos quanto ao modelo da ISP, principalmente, para os críticos do financiamento exclusivo por recursos orçamentários do GESP. À medida que a ISP deixa de depender exclusivamente de receitas orçamentárias do GESP, sua autonomia e a própria relação como governo tende a melhorar sensivelmente.

Já existem algumas ideias de novas fontes de recursos para a ISP. Uma delas seria a cobrança por publicidade no site da ISP, que é muito acessado e procurado por empresários e investidores, e poderia atingir facilmente o público alvo de determinado setor. Outra forma de diversificar receitas seria o recebimento de patrocínios ou de recursos de empresas de consultoria, escritórios de advocacia, associações e federações para a participação da ISP em workshops, feiras e eventos. Este

recebimento seria tratado como apoio institucional e em contrapartida a empresa, associação ou federação teria a inserção de sua marca em mídias físicas ou virtuais dos eventos.

Outra possível fonte de receitas seria a formalização de convênios com associações, câmaras de comércio e federações de setores da economia como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e outras tantas entidades que possuam interesse na busca de investimentos para o Estado de São Paulo.

Atualmente também há discussões sobre a possibilidade da ISP cobrar de seus usuários por alguns tipos de serviços de consultoria e assessoria e que hoje não estão disponíveis ou não são cobrados, ou mesmo por tipos diferenciados de atendimento. Nos dias atuais a ISP classifica seus clientes (os potenciais investidores) de acordo com os níveis de prioridade de cada projeto, estabelecidos segundo uma avaliação interna realizada pela equipe da ISP. Este nível de prioridade é que determina o tipo de atendimento que será oferecido ao cliente. Esta “peneira” se faz necessária para que os recursos escassos da ISP possam ser aproveitados da melhor maneira possível. Foi aventada a possibilidade de oferecer aos interessados uma possibilidade de *upgrade* no nível de atendimento mediante pagamento.

Todas as questões que envolvem pagamentos por serviços em suas diversas modalidades devem ser discutidas com cautela, pois não podemos esquecer que a ISP exerce uma atividade de interesse público e diversas questões de legitimidade e conflito de interesses podem aparecer quando se entra nesta seara. Não é possível afirmar que qualquer ideia de cobrança por serviços deva ser descartada de plano, apenas é importante colocar que um passo nesta direção deve ser precedido de ampla análise e discussão. Talvez o maior risco para a ISP seja a possibilidade de perda de legitimidade. Hoje, indiscutivelmente, a ISP goza de excelente reputação tanto no setor público como no setor privado. Passar a cobrar por serviços pode transmitir a impressão de defesa de um interesse que não é mais somente o interesse público.

## 8.4 Governança

A governança atual da ISP aloca totalmente o poder de indicação dos ocupantes das principais funções da ISP no GESP. Esta alocação desproporcional de poder pode interferir negativamente no equilíbrio de forças e representantes entre o setor público e o setor privado, necessário para o bom desempenho das atividades de uma agência de promoção de investimentos.

Como já citado anteriormente, ao contrário do que afirmaram alguns atores entrevistados durante a pesquisa realizada para suportar o presente trabalho, acredita-se que o equilíbrio e a mistura entre o primeiro e o segundo setor é essencial para o sucesso da ISP. Em outras palavras, a natureza mista ou híbrida do modelo SSA e da ISP é um ponto positivo. Falar a língua dos investidores, ser preciso e eficiente no encaminhamento de demandas e fornecimento de informações, aliado a um bom trânsito nos órgãos governamentais envolvidos nas autorizações e procedimentos que viabilizam investimentos no Estado de São Paulo é de suma importância para o bom desempenho das atividades da ISP.

### *8.4.1 Conselho Deliberativo, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal*

A ISP, em conformidade com o artigo 2º, da Lei Estadual nº 13.179/2008, possui a seguinte estrutura de direção: Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva.

O Conselho Deliberativo da ISP é formado por quinze membros, sendo oito secretários de estado e sete representantes do setor privado, de livre escolha do Governador. O Presidente do Conselho Deliberativo é o Secretário de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia.

O Conselho Fiscal é formado por três integrantes, sendo um da Secretaria de Fazenda, um da Secretaria de Economia e Planejamento e um do setor privado, todos escolhidos pelo Governador.

A Diretoria Executiva é composta por um Presidente e até três diretores, todos nomeados pelo Governador.

Para uma atuação mais independente e eficiente da ISP, entende-se que os Conselhos Deliberativo e Fiscal devem ser indicados e formados de maneira paritária entre o setor privado e o governo. Adicionalmente, o Presidente de cada um dos conselhos deveria ser escolhido por seus pares, para um mandato com uma duração determinada. Para solucionar o problema da paridade numérica nos conselhos sugere-se que o Conselho Deliberativo passe a ter dezesseis membros e o Conselho Fiscal quatro.

Outro ponto essencial é a indicação dos representantes do setor privado. Acredita-se que tais representantes devam ser indicados livremente por suas próprias instituições, e não pelo Governador.

Quanto aos integrantes da Diretoria Executiva entende-se que devem ser indicados e demitidos, pelo Conselho Deliberativo, por maioria absoluta de votos.

Neste tópico há a oportunidade de abordar um aspecto curioso da ISP, conforme exposto no item 4. Para a maioria da doutrina, a natureza jurídica de um SSA só pode ser associação ou fundação. Como a figura da fundação trata essencialmente da afetação de um patrimônio para a realização de um determinado fim, e a ISP não teve qualquer patrimônio afetado na sua instituição, por exclusão, pode-se concluir que a ISP é uma associação civil sem fins lucrativos. Surge, então, o aspecto curioso no caso da ISP: tem-se uma associação sem associados. Este fato pode ser remediado com a indicação no estatuto da ISP de oito instituições representativas do setor privado como membros natos do Conselho Deliberativo. Estes oito membros natos somar-se-iam aos oito membros natos do setor público na composição do Conselho Deliberativo e passariam a fazer as vezes de associados.

#### 8.4.2 Controles internos

O estatuto da ISP, na opinião dos autores do presente trabalho, de maneira equivocada, estabelece o Conselho Fiscal como órgão de direção<sup>46</sup>:

Artigo 4º - São órgãos de direção da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - INVESTE SÃO PAULO:

I - o Conselho Deliberativo;

II - o Conselho Fiscal;

III - a Diretoria Executiva.

Em seguida, e agora de maneira correta, o Conselho Fiscal da ISP é retratado como órgão de fiscalização e controle, o que se acredita ser o seu verdadeiro papel. Conforme o artigo 14 do estatuto da ISP ao Conselho Fiscal compete:

Artigo 14 - O Conselho Fiscal, órgão responsável pela fiscalização e controle da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - INVESTE SÃO PAULO, terá as seguintes competências:

I - fiscalizar a gestão orçamentária, contábil e patrimonial da INVESTE SÃO PAULO, compreendendo os atos do Conselho Deliberativo e da Diretoria Executiva;

II - deliberar sobre as demonstrações contábeis;

III - emitir parecer, quando solicitado, sobre a alienação ou oneração de bens imóveis;

IV - analisar, quando solicitado pelo Conselho Deliberativo ou pela Diretoria Executiva, outras matérias de sua área de competência, opinando sobre elas;

V - propor ao Conselho Deliberativo a contratação de serviços contábeis, de auditoria independente ou de parecer técnico especializado para auxiliar os trabalhos do Conselho Fiscal, especialmente os relativos ao balanço anual.

---

<sup>46</sup>Disponível em:<<http://www.investe.sp.gov.br/portal.php/decretoaprov?valor=decretoaprov>>.

Como é possível notar, por suas atribuições, o Conselho Fiscal da ISP é um legítimo órgão de controle interno, devendo zelar e fiscalizar a ISP em seus aspectos financeiros, patrimoniais e contábeis. Neste ponto cabe um ajuste no estatuto da ISP para explicitar a função de controle e fiscalização do Conselho Fiscal.

Vale ressaltar que apesar desse problema formal, baseados na pesquisa realizada e nas entrevistas, conclui-se que o Conselho Fiscal tem uma atuação constante e importante na fiscalização da atuação da ISP, principalmente no que se refere à correta contabilização de suas operações financeiras e patrimoniais.

Como ponto de atenção na estrutura de controles internos da ISP, detecta-se a falta de indicação, até o momento, do diretor de gestão administrativa, pessoa na estrutura responsável pelos departamentos financeiro, contábil, jurídico, recursos humanos e administrativos, o que pode representar uma lacuna na estrutura de controles internos.

Outro ponto merecedor de nota é a configuração e estruturação dos regulamentos e procedimentos internos da ISP, bastante similar aos regulamentos e procedimentos do GESP. Não foi possível avaliar este ponto como positivo ou negativo em si, mas, pelo conteúdo das entrevistas, foi possível perceber que essa característica não decorre do entendimento de que esta configuração é a mais eficiente para as atividades da ISP. Percebe-se que isso ocorre apenas e tão somente por receio de que a adoção de regulamentos e procedimentos mais adaptados às atividades da ISP possa gerar ou agravar conflitos com o GESP e com os órgãos de controle. Em função das atividades específicas executadas pela ISP, é de extrema importância a criteriosa avaliação da melhor maneira de se configurar e estruturar regulamentos e procedimentos internos, sempre tendo em vista a realização das atividades da ISP com o máximo grau de eficiência e transparência.

## **8.5 Controle externo**

A partir de toda essa análise, e das diversas entrevistas realizadas, é possível inferir que a ISP está submetida a um rigoroso controle externo, sendo anualmente fiscalizada pela Secretaria da Fazenda e pelo TCE, além de ser auditada por uma

empresa de auditoria independente que, uma vez ao ano, também emite seu parecer sobre a regularidade das suas operações patrimoniais, financeiras e contábeis.

Desta forma, a avaliação é de que hoje o controle externo exercido sobre a ISP é suficiente para assegurar, do ponto de vista formal, a detecção de eventuais desvios de recursos ou procedimentos e estimular a correta utilização de recursos públicos. Contudo, do ponto de vista do controle da eficiência e do resultado, a ausência do contrato de gestão prejudica a existência de verificações por parte dos órgãos externos de controle no que se refere ao resultado gerado pelas atividades desenvolvidas pela ISP.

Acredita-se que com a adoção do contrato de gestão como instrumento disciplinador da parceria ISP/GESP esta lacuna será preenchida satisfatoriamente.

Também foi possível observar que ao exercer o controle externo, alguns dos órgãos fiscalizadores demonstram quase que um completo desconhecimento das novas formas de gestão, em especial do modelo SSA e do julgamento do STF que concluiu pela sua constitucionalidade. Para endereçar esta questão, sugere-se a adoção, por parte da ISP, de uma introdução conceitual em todas as suas manifestações e respostas aos órgãos de controle, explanando no que consiste o modelo SSA e qual é o marco legal aplicável a ele. Esta introdução conceitual visa, em um primeiro momento, evitar conflitos desnecessários devido à aplicação de um marco regulatório equivocado e, em um segundo momento, a ampliação do conhecimento e do entendimento do modelo SSA.

## **8.6 Adaptações e alterações legais necessárias para migração do modelo atual para o modelo proposto**

Neste tópico não é feita uma análise jurídica aprofundada, muito menos se esgota o rol de opções disponíveis quanto às alterações legais necessárias para migração do atual modelo da ISP para o modelo proposto no item 8.1, qual seja, SSA com contrato de gestão. A intenção é somente sugerir quais seriam as principais mudanças a serem realizadas na lei e no estatuto da ISP.

**Lei nº 13.179/2008**

Alterar o artigo 2º para que passem a constar como órgãos de direção apenas o Conselho Deliberativo e a Diretoria Executiva. O Conselho Fiscal deverá ser designado como órgão de fiscalização e controle interno da ISP.

Alterar o artigo 3º para que o poder de indicar e destituir o Presidente e os demais membros da Diretoria Executiva passe a ser do Conselho Deliberativo. A indicação e destituição deverão ser por maioria absoluta de votos, além de ocorrer em reunião convocada especialmente para tal finalidade.

Acrescentar ao parágrafo único do artigo 7º a possibilidade do GESP firmar contrato de gestão com a ISP. Seria também importante definir na lei que o contrato de gestão é o instrumento pelo qual as partes contratantes definirão direitos, obrigações, prazos, condições, penalidades e, em especial, os objetivos e as metas a serem atingidos pela ISP – objetivos e metas estas que sempre deverão ser acompanhados pela definição de indicadores que possam subsidiar a análise objetiva dos resultados obtidos pela ISP.

Acrescentar ao item II do artigo 9º a fonte de receita “contrato de gestão”, bem como incluir um item VII denominado "outras receitas". A inclusão deste novo item visa conferir maior amplitude às possibilidades de receita da ISP, assim, no futuro, se e quando surgir a oportunidade de criação de uma nova receita, não será necessária nenhuma alteração legislativa para a sua legitimação.

**Decreto nº 53.766/2008**

Alterar o artigo 3º para que passem a constar como órgãos de direção apenas o Conselho Deliberativo e a Diretoria Executiva. O Conselho Fiscal deverá ser designado como órgão de fiscalização e controle interno da ISP.

Alterar o artigo 6º para que o poder de indicar e destituir o Presidente e os demais membros da Diretoria Executiva passe a ser do Conselho Deliberativo. A indicação e



destituição deverão ser por maioria absoluta de votos, além de ocorrer em reunião convocada especialmente para tal finalidade.

Acrescentar ao item VII do artigo 7º a palavra "contrato de gestão" logo após a palavra "convênio".

Alterar o artigo 8º para que: i) o número de conselheiros passe a ser 16 (dezesesseis); ii) prever a indicação de 8 (oito) conselheiros e seus suplentes por organizações representativas do comércio, indústria, finanças, infraestrutura, câmaras de comércio e demais setores representativos do setor privado. As instituições do setor privado que indicarão conselheiros deverão ser definidas e indicadas no estatuto da ISP; iii) determinar a eleição do Presidente do Conselho Deliberativo por seus pares, em reunião especialmente convocada para este fim; e iv) estabelecer duração determinada para o mandato do Presidente do Conselho Deliberativo.

Acrescentar ao artigo 10 o item VII - aprovar minuta de contrato de gestão.

Alterar o parágrafo 2º do artigo 10 para que o quórum mínimo passe a ser 9 (nove).

Alterar o artigo 11 para que: i) o número de conselheiros passe a ser 4 (quatro); ii) prever a indicação de 2 (dois) conselheiros e seus suplentes por organizações representativas do comércio, indústria, finanças, infraestrutura, câmaras de comércio e demais setores representativos do setor privado; e iii) determinar a eleição do Presidente do Conselho Fiscal por seus pares, em reunião especialmente convocada para este fim.

Alterar o parágrafo 2º do artigo 12 para que o quórum mínimo passe a ser 3 (três).

### **Decreto nº 53.961/2009**

Acrescentar ao parágrafo 2º, do artigo 3º, a possibilidade de firmar contrato de gestão com o GESPE.

Alterar o artigo 4º para que passem a constar como órgãos de direção apenas o Conselho Deliberativo e a Diretoria Executiva. O Conselho Fiscal deverá ser designado como órgão de fiscalização e controle interno da ISP.

Acrescentar ao artigo 5º item VII - aprovar minuta de contrato de gestão.

Alterar o parágrafo 2º do artigo 5º para que o quórum mínimo passe a ser 9 (nove).

Alterar o artigo 6º para que: i) o número de conselheiros passe a ser 16 (dezesesseis); ii) prever a indicação de 8 (oito) conselheiros e seus suplentes por organizações representativas do comércio, indústria, finanças, infraestrutura, câmaras de comércio e demais setores representativos do setor privado. As instituições do setor privado que indicarão conselheiros deverão ser definidas e indicadas no estatuto da ISP; iii) determinar a eleição do Presidente do Conselho Deliberativo por seus pares, em reunião especialmente convocada para este fim; e iv) estabelecer duração determinada para o mandato do Presidente do Conselho Deliberativo.

Excluir do item IV do artigo 13 as palavras "nomeados pelo Governador do Estado".

Alterar o parágrafo 2º do artigo 14 para que o quórum mínimo passe a ser 3 (três).

Alterar o artigo 15 para que: i) o número de conselheiros passe a ser de 4 (quatro); ii) prever a indicação de 2 (dois) conselheiros e seus suplentes por organizações representativas do comércio, indústria, finanças, infraestrutura, câmaras de comércio e demais setores representativos do setor privado; e iii) determinar a eleição do Presidente do Conselho Fiscal por seus pares, em reunião especialmente convocada para este fim.

Alterar o artigo 23 para que o poder de indicar e destituir o Presidente e os demais membros da Diretoria Executiva passe a ser do Conselho Deliberativo. A indicação e destituição deverão ser por maioria absoluta de votos, além de ocorrer em reunião convocada especialmente para tal finalidade.

Acrescentar ao item VII do artigo 24 a palavra "contrato de gestão" logo após a palavra "convênio".

Acrescentar ao item II do artigo 29 a fonte de receita contrato de gestão.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as questões suscitadas no termo de referência que orientou o presente estudo, apresenta-se a seguir uma síntese das conclusões e sugestões.

O estudo das distintas alternativas institucionais para implementar as atividades a cargo da ISP conduziu à conclusão de que o modelo organizacional e jurídico que melhor atende aos seus objetivos e finalidades é o do Serviço Social Autônomo.

As questões pertinentes ao controle podem ser aprimoradas quando agrega-se instrumento do contrato de gestão ao desenho institucional atual (SSA). Além de garantir o atual nível de fiscalização, tal como hoje exercido, a contratualização incorporará ao controle a mensuração das dimensões de eficácia e de efetividade da atuação da ISP.

As entrevistas de alguns dos atores envolvidos nas atividades da ISP, realizadas no decorrer deste estudo, indicam questionamentos quanto ao modelo jurídico e organizacional da agência, seu regime de contratação de pessoal, regulamento de compras, política de remuneração, entre outros.

No entanto, é possível observar que eles decorrem de um desenho estatutário inadequado e, ainda, que tais ponderações orbitam em torno de uma questão maior: deve o Estado contar com parceiros privados para executar, sob um regime jurídico misto, atividades de interesse público? Ou, em outras palavras: deve o Estado estar encarregado diretamente, sob o regime do direito público, da implementação de toda e qualquer atividade de interesse público?

Por outro lado, constatou-se, na opinião dos atores entrevistados, a percepção de que a ISP já é fiscalizada e controlada segundo cânones tradicionais e formais dos órgãos do Executivo e do Legislativo. Entretanto, verificou-se que este controle pode ser aprimorado caso seja possível adicionar as novas dimensões trazidas pelo contrato de gestão.

Na opinião dos autores deste trabalho, sempre que a alternativa da parceria demonstrar melhor adequação e melhores resultados, o Estado pode e deve se valer de

modelos inovadores e compartilhados, sujeitos a um regime jurídico híbrido para execução de atividades de interesse público.

À luz destas observações, reiteram-se as propostas apresentadas no item 8 da presente pesquisa:

- a) Adoção do contrato de gestão como instrumento disciplinador da relação do GESP com a ISP;
- b) Alteração da governança da ISP para que os seus órgãos de direção e controle reflitam e explicitem a natureza híbrida do modelo SSA;
- c) Diversificação das receitas de modo que o financiamento da ISP também reflita a natureza híbrida do modelo SSA.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Investment Generation Toolkit**. Disponível em: [https://www.wbginvestmentclimate.org/toolkits/investment-generation-toolkit/module2-step2\\_select-an-appropriate-agency-structure.cfm](https://www.wbginvestmentclimate.org/toolkits/investment-generation-toolkit/module2-step2_select-an-appropriate-agency-structure.cfm). Acesso em: 26 maio 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 28 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 04 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **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/19637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm). Acesso em: 28 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm). Acesso em: 28 jun. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. In: D'INCAO, Maria Angela; MARTINS, Hermínio (Orgs). **Democracia, Crise e Reforma: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; PACHECO, Regina Silvia. A reforma do Estado Brasileiro e o desenvolvimento. **Revista Eletrônica sobre reforma do Estado**, n. 3, set./out./nov. 2005. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia.

\_\_\_\_\_. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 5-24, jan. 2001. The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá.

\_\_\_\_\_. ; PACHECO, Regina Silvia. A reforma do Estado Brasileiro e o desenvolvimento. **Revista Eletrônica sobre reforma do Estado**, n. 3, set./out./nov., 2005. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira da. **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2.**In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). Brasília: MP, SEGES, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. São Paulo: EAESP/FGV, 2009.

LAMOUNIER, Bolívar; SOUZA, Amauri. A feitura da nova Constituição:um reexame da cultura política brasileira. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **De Geisel a Collor**. São Paulo: Sumaré, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes.**Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamentoburocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1997.

PACHECO, Regina Silvia. **Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 nov. 2004.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que as reformas administrativas falham? **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v.17, n.50, p.123-142, out. 2002.

\_\_\_\_\_. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

\_\_\_\_\_. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais.**Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 51-75, jul./set. 2002.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 13.179, de 19 de agosto de 2008**. Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - INVESTE SÃO PAULO, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.investe.sp.gov.br/portal.php/leiaut?valor=leiaut>>. Acesso em: 07 maio 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 53.961, de 21 de janeiro de 2009**. Aprova o Estatuto da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - INVESTE SÃO PAULO e dá providências correlatas. Disponível em:

<http://www.investe.sp.gov.br/portal.php/decretoaprov?valor=decretoaprov>>. Acesso em: 07 jul. 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Um novo direito para a gestão pública?** Texto do curso de Direito Constitucional e Administrativo – Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas. Fundação Getúlio Vargas, 1º sem. 2011.

UNCTAD. **Survey of best practices in investment promotion**. Disponível em:

<http://www.unctad.org/ASIT>>. Acesso em: 26 maio 2012.

## **ANEXO A - MPGPP-FGV TERMO DE REFERÊNCIA PARA TRABALHO FINAL – 2012**

### **Investe São Paulo – Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade**

#### **Serviço Social Autônomo: tensão entre flexibilidade e controle**

##### **Antecedentes**

A Investe São Paulo (Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade) foi instituída em 19 de agosto de 2008, pelo Decreto nº 53.766 de 05 de dezembro de 2008. A Agência foi idealizada por um grupo de trabalho da Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo e pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), com o intuito de criar mecanismos capazes de fortalecer a economia paulista, atraindo investimentos, aumentando a competitividade e promovendo a geração de empregos, renda e inovação tecnológica. Foi criada como um Serviço Social Autônomo (SSA), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública.

Seu Conselho Deliberativo é composto por sete representantes do setor privado e oito Secretários de Estado, sendo eles: Secretário de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia - Presidente do Conselho; Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Regional; Secretário do Emprego e Relações do Trabalho; Secretário da Fazenda; Secretário de Agricultura e Abastecimento; Secretário de Logística e Transportes; Secretário do Meio Ambiente e Secretário de Saneamento e Recursos Hídricos. Cogita-se ampliar a participação de secretarias de governo para dez, incluindo desta forma a Secretaria de Energia (antes vinculada ao Saneamento) e a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano.

As atividades da Investe São Paulo abrangem a facilitação de negócios, a identificação de áreas para investimento, a disponibilização de informações estratégicas, a articulação com entidades públicas e privadas, a articulação com os municípios e entidades nacionais e internacionais, e a recepção de missões estrangeiras que pretendem realizar investimentos.



### **Situação problema**

A Investe São Paulo é a única entidade caracterizada como Serviço Social Autônomo no Estado de São Paulo. Atualmente, enfrenta pressões dos órgãos de controle do Estado, que consideram excessiva a autonomia da qual é dotada a entidade – por ser um SSA não necessita seguir a Lei nº 8.666/1993, não realiza contratações por concurso público e pratica salários próximos aos de mercado.

O repasse de recursos do Governo para a Agência ocorre por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia por meio de convênio. Desde a sua assinatura – junho de 2009 – já foram firmados seis aditamentos ao referido convênio. Passado o período de instalação da entidade, o contrato de gestão seria mais adequado para regular a relação com o Governo do Estado – pois permite maior previsibilidade de ação, já que sua duração é de 4 ou 5 anos, além de definir com maior clareza os resultados esperados da entidade e as formas de medi-los (indicadores). A adoção de contrato de gestão, no entanto, requer alteração da lei que criou a Investe São Paulo.

O orçamento da entidade é de cerca de R\$ 8 milhões anuais, emprega 40 funcionários, e desde a sua criação já conseguiu agregar uma carteira de empreendimentos cujo impacto na economia foi de aproximadamente R\$ 10 bilhões de investimentos, com a geração de 18 mil empregos diretos.

O foco da questão remete à tensão entre flexibilidade de gestão (para obter melhores resultados, dada a missão da organização) e formas de controle (do controle de procedimentos ao controle de resultados). Outras organizações que integram a administração pública paulista almejam alcançar maior flexibilidade de gestão e poderiam aderir ao modelo de SSA, entre elas o IPT, outros institutos de pesquisa e o Centro Paula Souza, como por exemplo.

Um estudo realizado pelo Banco Mundial sobre agências de atração de investimentos em diferentes países concluiu que as entidades de melhor desempenho são as que se situam a uma maior distância do setor público *stricto sensu*.

Neste sentido, as perguntas/problemas que o trabalho deve responder são:

- a) O modelo SSA é ou não eficiente?

- b) Quais são as deficiências e os riscos em relação aos outros formatos organizacionais, entre eles fundação, autarquia, empresa pública?
- c) Como evitar falhas em seu sistema de controle?
- d) Qual é a percepção de atores relevantes do governo e de gestores públicos em relação ao formato organizacional da Investe São Paulo? Quais são as principais objeções?

### **Objetivos**

A finalidade do trabalho é analisar o modelo organizacional da Agência (SSA) e propor alternativas para minimizar os conflitos, sem restringir seu grau de autonomia e flexibilidade.

Especificamente a equipe deve analisar os seguintes aspectos:

- a) Diagnóstico dos motivos que levam a entidade a enfrentar constantes conflitos com outros órgãos de governo;
- b) Sugestão de alternativas e medidas que possam aperfeiçoar o modelo de gestão.

### **Abordagem**

Análise de documentos e dados disponibilizados pela entidade na internet e fornecidos por funcionários. Entrevistas com diversos atores-chave do governo para captar sua visão sobre a Investe SP e suas propostas de melhoria e recomendações quanto ao formato organizacional, formas de controle e mecanismos de transparência.

### **Metodologia**

Definida pela equipe. Apresentação prévia dos resultados aos gestores da instituição parceira. O relatório final deve ser disponibilizado previamente, para conhecimento dos interlocutores da Investe São Paulo, antes mesmo de sua apresentação à Banca avaliadora.

### **Produtos**

- a) Relatório final, 60 a 70 páginas, Times New Roman 12, espaço 1,5, acrescidas de anexos e referências bibliográficas, a ser protocolado na Secretaria de Registro da EAESP-FGV até o dia 31 de julho de 2012;

- b) Apresentação do relatório diante de banca, com participação de dirigente da organização envolvida;
- c) Relatório individual de cada integrante da equipe contendo um registro de sua aprendizagem durante a elaboração do trabalho, e ainda destacando sua contribuição para a equipe. Cada relatório individual deve ter 20 a 25 páginas, Times New Roman 12, espaço 1,5, acrescidas de anexos, se houver;
- d) Apresentação dos resultados aos gestores da instituição parceira.

### **Conteúdo**

Relatório elaborado pela equipe contendo:

- a) Diagnóstico da situação e análise;
- b) Proposta de medidas específicas e justificativas, além de procedimentos relacionados à implementação das medidas propostas. As medidas propostas devem ser priorizadas e diferenciadas para o curto, médio e longo prazo;
- c) Anexos: lista de participantes; este termo de referência; lista de pessoas entrevistadas; fontes de dados consultados;
- d) Referências bibliográficas.

### **Organização**

Investe São Paulo- Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade  
Rua Bela Cintra, 847 – 6º andar  
São Paulo - SP

### **Contato e pessoa responsável**

Sr. Luciano Santos Tavares de Almeida - Presidente  
Tel: 3218-5745 (secretária Sabrina B. Sutto)  
Carolina Negrão – Assessora do presidente  
Tel: 3218-5771

## **ANEXO B - ROTEIRO DA ENTREVISTA**

- 1) Quais são as atribuições da ISP hoje? Qual foi a intenção do Governo quando criou a ISP?
- 2) A criação da ISP foi bem aceita pelos órgãos de controle e pelo Governo em geral?
- 3) Com a criação da ISP o atendimento dos investidores que pretendem se instalar no estado de São Paulo melhorou?
- 4) Quais são os maiores desafios da ISP hoje, no médio e no longo prazo?
- 5) Quais são as maiores vantagens do modelo SSA para a ISP?
- 6) Quais são as maiores desvantagens do modelo SSA para a ISP?
- 7) A flexibilidade conferida pelo modelo SSA traz benefícios para a atuação da ISP? Quais seriam alguns exemplos desses benefícios?
- 8) As atividades da ISP poderiam ser desenvolvidas dentro da estrutura e das regras da Administração Direta? Quais seriam os maiores empecilhos?
- 9) Tendo em vista as atribuições da ISP, existe um modelo organizacional melhor para o desenvolvimento de suas atividades (fundação de direito público, fundação de direito privado, autarquia, empresa pública, modelo OS, etc.)?
- 10) Qual é a percepção de atores relevantes do governo e dos órgãos de controle em relação ao modelo jurídico e organizacional da ISP? Quais são as principais objeções?
- 11) Um estudo do Banco Mundial apontou que a maior parte das agências de investimento bem sucedidas guarda certa autonomia financeira e de gestão em relação aos Governos. O senhor concorda com essa conclusão? Qual seria o grau ideal de autonomia da ISP? A ISP tem essa autonomia hoje?
- 12) A ISP possui sistemas eficientes de controle interno? Quais são eles?
- 13) A Lei que autoriza a criação da ISP estabelece sua submissão ao controle externo do Executivo e do Legislativo. Como se dá esse controle na prática? Quais são os questionamentos mais frequentes dos órgãos de fiscalização?
- 14) O que poderia ser feito para melhorar o sistema de controle interno e externo da ISP?

- 15) É importante para a ISP medir os resultados produzidos no desempenho das atividades delegadas pelo Governo do Estado de São Paulo? O estabelecimento de um orçamento atrelado ao cumprimento de metas claras e objetivas, definidas em conjunto com o Governo, conjugado com a fixação de indicadores de qualidade e de performance, não seria um bom instrumento para reger a relação da ISP com o Governo do Estado de São Paulo?
- 16) A ISP deve diversificar as suas receitas? Receitas vindas do setor privado por meio de patrocínios, permutas, instrumentos de cooperação ou mesmo pagamento por prestação de serviços poderiam ampliar a atuação da ISP, inclusive aumentando o impacto da política pública a ela delegada?

**ANEXO C – MATRIZ MODELO JURÍDICOS E ORGANIZACIONAIS**

MODELO	compras de bens e serviços	contratação de pessoal	recebimento de repasses orçamentários do Governo	autonomia de gestão
<b>Organização Social</b>	regulamento próprio respeitando princípios de direito público (impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência)	procedimento próprio respeitando princípios de direito público (impessoalidade, moralidade e publicidade)	por meio de contrato de gestão (regulado pela Lei Complementar Estadual 846/98) que deverá estabelecer os direitos e deveres das partes, bem como incluir objetivos, metas e indicadores para aferição do cumprimento/execução das atividades pactuadas	liberdade para estabelecer os melhores caminhos para a execução do contrato de gestão e cumprimento das metas acordadas. Os controles devem ser finalísticos, ou seja, deve-se priorizar a avaliação dos resultados atingidos e não a fiscalização minuciosa dos processos e procedimentos internos. Lógica diferente do convênio.
<b>Serviço Social Autônomo com "Contrato de Gestão"/"Acordo de Resultados" ou algo semelhante</b>	regulamento próprio respeitando princípios de direito público (impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência)	procedimento próprio respeitando princípios de direito público (impessoalidade, moralidade e publicidade)	por meio de contrato de gestão ( <b>NÃO</b> regulado pela Lei Complementar Estadual 846/98) que deverá estabelecer os direitos e deveres das partes, bem como incluir objetivos, metas e indicadores para aferição do cumprimento/execução das atividades pactuadas	liberdade para estabelecer os melhores caminhos para a execução do contrato de gestão e cumprimento das metas acordadas. Os controles devem ser finalísticos, ou seja, deve-se priorizar a avaliação dos resultados atingidos e não a fiscalização minuciosa dos processos e procedimentos internos. Lógica diferente do convênio.
<b>Serviço Social Autônomo sem "Contrato de Gestão"/"Acordo de Resultados" ou algo semelhante</b>	regulamento próprio respeitando princípios de direito público (impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência)	procedimento próprio respeitando princípios de direito público (impessoalidade, moralidade e publicidade)	por meio de convênio. Impossibilidade de inclusão da ISP no orçamento estadual como unidade orçamentária (Lei Federal 4.320/64)	ampla, porém condicionada pelas regras de execução de convênios. Horizonte temporal limitado pela vigência do convênio. Dificuldade para elaboração de planejamento de médio e longo prazo
<b>Empresa Pública</b>	Lei 8.666/93.	concurso público. CLT	orçamento	ampla, porém condicionada pelas regras do decreto lei 200 e demais normas legais aplicáveis. Horizonte temporal limitado pela lógica anual do orçamento
<b>Autarquia</b>	Lei 8.666/93	concurso público. CLT	orçamento	subordinação ante a pessoa política que a instituiu, porém com direitos e obrigações estabelecidos pela lei que autoriza a criação
<b>Fundação de direito privado instituída pelo poder público</b>	Lei 8.666/93	concurso público. CLT	orçamento	subordinação ante a pessoa política que a instituiu, porém com direitos e obrigações estabelecidos pela lei que autoriza a criação

MODELO	necessidade de alteração da legislação/estatuto	natureza jurídica	governança	impedimentos relevantes	fiscalização	outras fontes de recursos
<b>Organização Social</b>	necessidade de extinção da ISP no seu atual formato e de criação de uma nova instituição (Associação Civil ou Fundação de Direito Privado) com os requisitos listados pela Lei Complementar 846/98 + necessidade de alteração da Lei Complementar Estadual 846/98 para inclusão da área de promoção do desenvolvimento e atração de investimentos entre as áreas passíveis de formação de parceria entre o GESF e Organizações Sociais para execução de atividades públicas não exclusivas	Associação Civil ou Fundação de Direito Privado	Conselho de Administração (não é indicado pelo Governo); Conselho Fiscal (não é indicado pelo Governo); Diretoria Executiva (não é indicada pelo Governo)	não há	TCE; Executivo; Comissão de Avaliação; e SD (órgão contratante)	possibilidade de recebimentos de recursos públicos e privados. Esses recursos podem ser utilizados no custeio das suas atividades
<b>Serviço Social Autônomo com "Contrato de Gestão"/"Acordo de Resultados" ou algo semelhante</b>	alterar a lei que autoriza a criação da ISP para prever a possibilidade de assinatura de contrato de gestão para reger a relação com o GESF e o repasse de recursos	associação civil	Definida na lei de que autoriza a criação do SSA. Hoje na ISP: Conselho Deliberativo (indicado pelo governo); Conselho Fiscal (indicado pelo governo); Diretoria (indicada pelo governo)	não há	TCE; Executivo; Comissão de Avaliação; e SD (órgão contratante)	possibilidade de recebimentos de recursos públicos e privados. Esses recursos podem ser utilizados no custeio das suas atividades
<b>Serviço Social Autônomo sem "Contrato de Gestão"/"Acordo de Resultados" ou algo semelhante</b>	não há	associação civil	Definida na lei de que autoriza a criação do SSA. Hoje na ISP: Conselho Deliberativo (indicado pelo governo); Conselho Fiscal (indicado pelo governo); Diretoria (indicada pelo governo)	convênios se destinam a projetos ou programas específicos, com duração e escopo delimitados. Convênios não devem suportar integralmente os custos fixos e variáveis da entidade (ex. pessoal permanente)	TCE; Executivo; e SD (órgão contratante)	possibilidade de recebimentos de recursos públicos e privados. Esses recursos podem ser utilizados no custeio das suas atividades
<b>Empresa Pública</b>	necessidade de extinção da ISP no seu atual formato e de criação por lei de uma nova instituição	Sociedade Anônima, Sociedade Limitada ou demais formatos societários. Pessoa jurídica de direito privado	definida na lei que autoriza a criação	formato mais adequado à prestação de serviços públicos ou ao exercício de atividade econômica	TCE e Executivo	possibilidade de recebimentos de recursos públicos e privados. Esses recursos podem ser utilizados no custeio das suas atividades
<b>Autarquia</b>	necessidade de extinção da ISP no seu atual formato e de criação por lei de uma nova instituição	Autárquica. Pessoa jurídica de direito público integrante da Administração Indireta	definida na lei que autoriza a criação da autarquia	formato mais adequado ao exercício das funções típicas da administração pública	TCE e Executivo	100% dependente do orçamento do GESF
<b>Fundação de direito privado instituída pelo poder público</b>	necessidade de extinção da ISP no seu atual formato e de criação por lei de uma nova instituição	Fundacional. Pessoa jurídica de direito privado	definida na lei que autoriza a criação da fundação e no estatuto	não há	TCE, Executivo e Ministério Público	possibilidade de recebimentos de recursos públicos e privados. Esses recursos podem ser utilizados no custeio das suas atividades



**ANEXO D – ORGANOGRAMA DA INVESTE SP**

# Organograma da INVESTE SP

13 de junho de 2012

