RELATÓRIO FINAL

Projeto "Modelos jurídicos e de gestão da APTA"

apta

IMPACT HUB São Paulo

Nome do Cliente
Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA)

Responsáveis pelo relatório
Andréia Pereira, Felipe Massami Maruyama, Fernando Nogueira, Gabriel Romitelli

São Paulo, junho de 2022

SUMÁRIO

Introdução 6

Conclusões Obtidas 7

Atividades previstas e produtos esperados 10

Quadro de pessoas entrevistadas 11

Diagnóstico, problemas e sonhos 13

Visão Geral Sobre a APTA 13

Política e relação com governo | Problemas e Sonhos 15

Problemas 15

Sonhos 18

Gestão | Problemas e Sonhos 19

Problemas 19

Sonhos 22

RH e Carreira | Problemas e Sonhos 26

Problemas 26

Sonhos 28

Relatório final relativo à etapa "Cocriação e Síntese" (oficinas) 30

Introdução 30

Atividades realizadas 30

Produtos/Entregas 30

Proposta de oficinas apresentada e validada 31

Oficina 1 - Público interno (Tese) 31

Oficina 2 - Especialistas, público externo (Antítese) 35

Oficina 3 - Lideranças APTA (Síntese) 40

SUMÁRIO

Resultados - Oficina 1: Público interno 44

Atividade 1 - Mapeamento de pesadelos 44

Atividade 2 - Análise de pesadelos 47

Atividade 3 - Aprofundamento de sonhos 52

Resultados - Oficina 2: Especialistas 57

Atividade 1 - Pesadelos e sonhos mapeados com equipe APTA 57

Atividade 2 - Arranjos possíveis 57

Atividade 3 - Consolidação dos cenários e proposta de novos cenários, caso haja 70

Resultados - Oficina 3: Lideranças APTA 71

Atividade 1 - Resumo das oficinas anteriores 71

Atividade 2 - Arranjos possíveis 71

Atividade 3 - Preenchimento de matriz CSD de cada cenário 81

Atividade 4 - Matriz de esforço-impacto 88

Benchmark - alternativas jurídico-institucionais para a APTA 91

Permanecer na Administração Direta e contratar OSC para executar projetos 91

Permanecer na Administração Direta e aprimorar a utilização das fundações de apoio para apoiar a execução de atividades de CT&I e parcerias com a iniciativa privada e outras organizações 97

Manter institutos na Administração Direta e criar empresa estatal embaixo da APTA ("Apta Negócios") que administraria no estilo IPT os laboratórios de open innovation da APTA, ou transformar a APTA em empresa estatal 99

SUMÁRIO

Administração Indireta: Autarquia especial 104

Administração Indireta: instituir fundação estatal de direito privado 106

Entidades paradministrativas: contratação de OS (Organização Social) 110

Entidades paradministrativas: Serviço social autônomo 112

Considerações finais 116

Anexo I - Questionário - Entrevistas APTA 119

SOBRE ESSE DOCUMENTO

Este estudo foi elaborado pelo Impact Hub São Paulo no âmbito do projeto contratado pela APTA - Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios, com o objetivo de buscar caminhos e soluções para responder a seguinte pergunta:

> *"Quais são os principais modelos jurídicos e de gestão que permitam que a APTA tenha uma estrutura de gestão e de operação mais ágil, adaptável e resiliente?"*

O presente relatório é a contextualização de todas as atividades realizadas entre os meses de novembro de 2021 e abril de 2022 que foram registradas neste presente documento, produzido pelo Impact Hub e validado pela diretoria da APTA.

Esta publicação tem o objetivo de apresentar os achados e conclusões feitas durante o projeto, a fim de orientar os próximos passos e tomadas de decisão da APTA em relação ao seu modelo jurídico e de gestão a ser estruturado a partir de agora.

CONCLUSÕES OBTIDAS

Os resultados obtidos a partir das atividades detalhadamente descritas ao longo do presente documento, apontaram a necessidade de alteração no modelo jurídico-institucional da APTA para permitir que sua estrutura operacional e de gestão seja mais ágil, adaptável e resiliente, garantindo sua perenidade, bem como de suas atividades.

Em conversas com os participantes durante as atividades realizadas, a saber: colaboradores internos, especialistas e representantes de estatais de referência, evidenciou-se que a gestão via administração indireta revela grande potencial em atender às necessidades da APTA, permitindo-a adquirir direitos e assumir atividades com autonomia, ao mesmo tempo em que mantém seus compromissos e atribuições estatais específicas.

Todas as atividades realizadas, bem como os prós e contras de cada cenário avaliado foram descritos em detalhes para maior compreensão do cenário atual e do modelo jurídico-institucional proposto.

Relatório final relativo à etapa "Compreensão e Exploração" (entrevistas)

Esta seção apresenta a sistematização das 19 entrevistas realizadas como parte da etapa de **"Compreensão e Exploração"** da consultoria à APTA feita pelo Impact Hub. As entrevistas tiveram como objetivo "explorar caminhos para que a APTA encontre modelos jurídicos e de gestão para uma estrutura mais ágil, adaptável e resiliente, entendendo desejos, receios, oportunidades e desafios."

A atividade consistiu no aprofundamento do desafio e na exploração do cenário atual, considerando as principais dores e oportunidades envolvidas. Para isso, foram realizadas uma série de entrevistas em profundidade com dirigentes da APTA. De forma complementar, foram analisados casos; materiais; documentos e estudos recentes relacionados.

Estas informações serviram para dar início ao desenvolvimento e análise de possíveis cenários jurídicos-institucionais e de gestão da APTA.

Em comum acordo, foram traçados dois perfis principais de entrevistados:

- O primeiro é de gestores e funcionários da APTA e de seus Institutos. Nesse perfil, o foco é no entendimento aprofundado do histórico da organização, do diagnóstico da situação atual (dores e sonhos), e na exploração de potenciais alternativas institucionais/jurídicas. Foram feitas 13 entrevistas com esse perfil.

- O segundo é de lideranças de organizações que fazem parte do ecossistema de inovação pública paulista, especialmente as com proximidade institucional em relação à APTA. Nesse perfil, o foco é explorar a imagem externa que a Agência possui e discutir potenciais alternativas jurídicas e institucionais. Foram feitas 6 entrevistas com esse perfil.

A principal técnica de coleta de dados foi a realização de entrevistas de profundidade semi-estruturadas. As entrevistas foram realizadas de forma online, via Zoom, e gravadas para registro.

Os entrevistadores seguiram um roteiro pré-estabelecido, disponível no Anexo II deste documento, mas com espaço para mudar a ordem ou ênfase das perguntas quando necessário. Houve um acordo para manter a confidencialidade das informações levantadas, em especial quando há falas sensíveis ou opiniões que possam gerar controvérsia.

A análise de dados foi feita a partir do agrupamento das respostas em categorias relevantes para cumprir o objetivo da consultoria. Uma versão preliminar dessa sistematização foi usada como insumo das oficinas que fazem parte da etapa de "Cocriação e Síntese" do projeto.

Atividades a serem desenvolvidas

- Realização de até 20 entrevistas em profundidade com atores estratégicos indicados pela equipe da APTA e especialistas de renome.

- Benchmark com levantamento de ao menos 6 casos nacionais, estratégicos e relevantes.

- Desk Research de artigos e legislação.

Produtos esperados

- Relatório com pesquisa exploratória e benchmarking de diferentes tipos de modelos jurídicos de gestão em organizações públicas.

- Apresentação com hipóteses de cenários dos possíveis modelos jurídicos para APTA.

QUADRO DE PESSOAS ENTREVISTADAS

No quadro a seguir encontra-se a relação de todas as entrevistas realizadas:

Entrevistado(a)	Organização	Data da entrevista
Ana Eugênia de Carvalho Campos	Instituto Biológico (IB)	22/10/21
Antonio Alvaro Duarte de Oliveira	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa do Agronegócio (FUNDEPAG)	05/11/21
Antonio Carlos de Carvalho Filho	Departamento de Gestão e Apoio Operacional da Pesquisa (DGAOP)	27/10/21
Carlos Américo Pacheco	FAPESP	02/02/22
Celso Luis Rodrigues Vegro	Instituto de Economia Agrícola (IEA)	20/10/21
Cristiane Rodrigues Pinheiro Neiva	Instituto de Pesca (IP)	20/10/21
Cristiano Gonçalves Pereira e Luisa Fernanda de Lima	Instituto Butantan	02/02/22
Daniel Gomes	APTA Regional	25/10/21
Eloisa Elena Correa Garcia	Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL)	07/10/21
Enilson Geraldo Ribeiro	Instituto de Zootecnia (IZ)	21/10/21

Entrevistado(a)	Organização	Data da entrevista
Heitor Cantarella	Instituto Agronômico (IAC)	19/10/21
Luis Fernando Ceribelli Madi	Diretoria de Assuntos Institucionais e Internacionais - ITAL	27/10/21
Marcos Guimarães de Andrade Landell	Instituto Agronômico (IAC)	25/10/21
Orivaldo Brunini	Fundação de Apoio à Pesquisa Agrícola (FUNDAG)	10/11/21
Orlando Melo de Castro	Subsecretário de Agricultura	13/10/21
Paula Lima Ortiz Lima	Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação - SDE	26/10/21
Rafael Carvalho de Fassio	Procuradoria Geral do Estado	27/10/21
Renata Helena Branco Arnandes	Departamento de Gestão Estratégica - APTA	01/10/21
Sergio Luiz dos Santos Tutui	Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA)	07/10/21

A seguir, apresentamos a sistematização das informações e opiniões coletadas através de entrevistas, agrupadas de acordo com os temas mais relevantes.

Começamos com uma visão geral sobre a APTA e seus Institutos, passando, em seguida, aos principais assuntos discutidos como diagnóstico da situação atual: política e relação com o governo; gestão; recursos humanos e carreira.

4.1. Visão Geral Sobre a APTA

A Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA), da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, tem a missão de coordenar e gerenciar as atividades de ciência e tecnologia voltadas para o agronegócio. A estrutura da APTA, como é conhecida hoje, é fruto de uma reforma institucional estabelecida pelo Decreto 46.488/02, posteriormente substituído pelo decreto 66.417/21, que determina a reorganização da sua estrutura e da sua composição.

Atualmente, a APTA é composta por sete Institutos de pesquisa e duas unidades administrativas e de gestão, com suas respectivas funções e escopos:

- Instituto Agronômico
- Instituto Biológico
- Instituto de Economia Agrícola
- Instituto de Pesca
- Instituto de Tecnologia de Alimentos
- Instituto de Zootecnia
- APTA Regional
- Departamento de Gestão Estratégica
- Departamento de Gestão e Apoio Operacional à Pesquisa

A APTA e seus Institutos de pesquisa possuem o maior arcabouço de pesquisa agrícola do país, com algumas de suas instituições centenárias e que tiveram participação efetiva na resolução de problemas na cadeia produtiva do agronegócio. Um exemplo disso é a fábrica de imunobiológicos de brucelose e tuberculose do Instituto Biológico, que hoje tem aumentado sua capacidade progressivamente para atender toda a demanda do país, com seu trabalho atingindo referência e padrão de qualidade em níveis internacionais.

Além disso, do ponto de vista da integração da pesquisa agrícola, uma das grandes forças da APTA ao congregar os Institutos é o seu caráter multidisciplinar. Ao conseguir realizar diferentes atividades em setores distintos e realizando a interação entre eles, a cadeia produtiva tem potencial de ter mais impacto e de se tornar ainda mais produtiva.

A história dos Institutos e da APTA é notável, mas o futuro causa apreensão e possui muitos desafios a serem solucionados. Os principais pontos desses desafios do modelo atual e dos desejos a partir de uma nova estrutura estão relacionados à possibilidade de uma maior liberdade administrativa, orçamentária e de gestão da APTA e de seus Institutos, de forma a conseguir atender com mais agilidade às demandas da sociedade e do setor privado.

As perspectivas de futuro relatadas durante as entrevistas e que serão aprofundadas abaixo apontam para um esvaziamento institucional já iniciado pela falta de reposição de pesquisadores e de orçamento para manter o modelo operante atual. Como dito em uma das entrevistas: “Construir um futuro melhor do que o nosso passado, esse é o nosso sonho!”.

Por isso, ao pensar em uma mudança institucional, é essencial avançar e garantir a sobrevivência dos Institutos, mantendo a história e identidade de cada instituição, uma vez que a preservação dessa individualidade é de extrema importância para os dirigentes e funcionários dos mesmos.

A preservação de identidade também é consistente com a reputação dos Institutos, com sólida inserção no mercado e na sociedade como um todo, além de se fazer necessário preservar e consolidar a marca da APTA e dos Institutos, um ativo importante.

4.2. Política e relação com governo | Problemas e Sonhos

Um dos temas mais discutidos pelos entrevistados foi a situação da APTA em sua relação com o governo, bem como seus desafios. Começamos apresentando os principais problemas mencionados e, em seguida, trazemos os sonhos e desejos que uma nova alternativa teria de alcançar.

4.2.1. Problemas

a. Descontinuidade / instabilidade e influência política

Um dos desafios mais mencionados, a descontinuidade de prioridades, recursos e visão é problema tradicional da política e da gestão pública brasileira. A confusão entre políticas de estado e políticas de governo se faz presente na mudança constante de lideranças na APTA e nos Institutos, na dificuldade de planejamento de longo prazo e na priorização de interesses de grupos específicos em detrimento de uma visão mais ampla de interesse coletivo.

Foram citados muitos exemplos específicos de situações de mudanças bruscas, que resultam em perda de recursos, desmotivação, engavetamento de projetos e falta de visão clara sobre prioridades.

Houve também menções à influência política na esfera local, em que prefeitos, vereadores e deputados fazem pressão por iniciativas que beneficiem dada região e/ou atores locais. Muitas vezes sem considerar os esforços de coordenação e planejamento mais centralizado por parte da APTA ou de seus Institutos. Isso ocorre especialmente quando há patrimônios ou bens relevantes que são administrados pela agência e pelos Institutos.

b. Governo fazendo microgerenciamento de problemas dos Institutos

A relação com o governo traz consequências não apenas na esfera política e de definições de grandes prioridades, mas também em seu cotidiano. Um grande exemplo disso se dá no microgerenciamento que ocorre em diversas questões e problemas dos Institutos.

Foram citados diversos exemplos em que processos necessários ao bom andamento das atividades de pesquisa, como compra de equipamentos e insumos ou autorização de viagem para participar de congressos, são sujeitos a procedimentos burocráticos e, por vezes, pouco transparentes de decisão, envolvendo diversas esferas hierárquicas e de controle do governo paulista.

Isso resulta em morosidade e perda de autonomia por parte dos Institutos, dificultando e, por vezes, inviabilizando o bom desenvolvimento das atividades de pesquisa.

c. Governo pode não concordar com o caminho traçado

Encontrar alternativas ao atual cenário institucional e jurídico da APTA é um desafio complexo em si, mas não garante que a mudança se concretize. Como em toda reforma institucional relevante, é fundamental contar com apoio da cúpula da gestão pública paulista, especialmente se houver necessidade de alguma mudança de cunho legislativo, que dependa, também, de acordos com deputados e diferentes bases de apoio político.

Vários entrevistados questionaram, em especial, se haveria interesse do governo em aceitar alternativas que dessem maior autonomia jurídica, administrativa ou financeira à APTA e seus Institutos.

É sabido que este não é o primeiro esforço de reforma institucional da APTA e/ou de seus Institutos. Portanto, é compreensível ouvir vários depoimentos citando o receio de que a atual iniciativa também enfrente dificuldades e não consiga atingir, parcial ou totalmente, os resultados desejados.

d. Alto custo de manutenção de atividades e orçamento cada vez menor

As evidências dos últimos anos apontam para uma dificuldade de autonomia orçamentária e pela dificuldade de investimento e manutenção de atividades de pesquisa. Ainda que possa haver casos pontuais em que o orçamento aumenta, como se deu recentemente, a tendência geral é desafiadora.

As dificuldades orçamentárias ocorrem tanto na manutenção de atividades atuais como no investimento em novos projetos e/ou compra de novos ativos e equipamentos. Além disso, volta-se à questão de fundo quanto ao financiamento dos quadros de pesquisa, de apoio e administrativos necessários para o bom andamento dos Institutos.

A falta de reposição de funcionários e a não-realização de novos concursos têm, progressivamente, diminuído a capacidade de gestão e operação das organizações.

e. Risco de extinção

Dadas as dificuldades apontadas acima, alguns entrevistados mencionaram um risco extremo: o receio de que a APTA e/ou alguns dos Institutos sejam extintos, de forma similar ao que outras organizações e agências públicas passaram em anos recentes.

Houve uma percepção de parte dos entrevistados de que os Institutos de maior histórico, reputação, resultados e relação consolidada com atores externos do ecossistema de inovação agrária são menos ameaçados por esse risco.

Uma outra perspectiva relacionada ao tema é que, ao invés da extinção dos Institutos, possa haver uma possível fusão movida por afinidade temática ou sinergia administrativa entre os Institutos. Tais movimentações já ocorreram no passado, mas não se efetivaram - uma vez que não haveria benefícios claros em efetuar a fusão naquele momento.

Como evidências desse potencial caminho, ao longo da trajetória dos institutos, tem-se observado a falta de investimento na carreira de pesquisador, no quadro administrativo e de apoio, no cenário desafiador e volúvel de orçamento, na dificuldade de entendimento sobre o papel dos Institutos e da pesquisa de apoio ao agronegócio, bem como de sua relevância e resultados tangíveis.

Em alguma medida, há, também, um questionamento por parte de agentes públicos sobre o papel do Estado em desenvolver diretamente atividades de pesquisa (ou se seria melhor financiar/apoiar iniciativas privadas).

4.2.2. Sonhos

a. Programação ou planejamento institucional de longo prazo

Por sua própria natureza, a pesquisa científica aplicada, que é propósito da Agência e de seus Institutos, demanda um escopo de longo prazo. Muitos entrevistados mencionaram a necessidade de cultivar e pesquisar gerações de animais e plantas para produzir resultados relevantes.

Demoras e inconstâncias oriundas da gestão pública brasileira, podem significar, neste contexto, atrasos em insumos vitais e, até, resultar na morte de espécimes, colocando em risco pesquisas desenvolvidas há anos ou décadas.

Tais características demandam planejamento de longo prazo e previsibilidade administrativa para além dos ciclos eleitorais e político-partidários. Também se mostra relevante ao investimento em recursos humanos, equipamentos e ativos.

b. Maior estabilidade institucional

Poder contar com maior estabilidade institucional tanto nos mandatos de lideranças da agência e dos Institutos como na definição de políticas e prioridades, ampliando horizontes, em aspectos institucionais, é condição importante para um dia a dia mais produtivo e com maior dedicação de esforços nas atividades centrais de gestão, pesquisa e inovação.

Maior estabilidade institucional pode garantir que não ocorra constantes mudanças de prioridades, engavetamento de planos e recomeços de diagnósticos, possibilitando planejamentos mais eficazes de longo prazo.

c. Processo de indicação para alta gestão da APTA

Um dos processos fundamentais para dar maior estabilidade institucional à APTA e seus Institutos é o de eleição para alta gestão. Atualmente, as lideranças são escolhidas como em boa parte da gestão pública brasileira, havendo uma combinação de indicações de caráter político com promoção de quadros tecnicamente competentes e com legitimidade institucional.

No entanto, a maioria dos entrevistados citou ocasiões em que houve apontamento de lideranças por caráter eminentemente político, com pouca adequação e preparo técnico, resultando em paralisia, falta de clareza e de prioridades, além de redução na capacidade estatal da área.

Assim, foram citadas algumas alternativas para melhorar o processo de escolha da alta gestão da APTA. A principal é de haver indicação a partir de lista tríplice escolhida por um colegiado composto de representantes dos Institutos, de seus funcionários e de atores relevantes do ecossistema de inovação e pesquisa agrária. Muitos também sugeriram a adoção de mandatos fixos para os quadros de liderança, contribuindo também para dar maior previsibilidade e estabilidade institucional.

d. Sociedade entendendo o papel da APTA

Entende-se que parte da fragilidade que a APTA e seus Institutos vivem hoje diz respeito à falta de esforços em comunicação de forma mais ampla, para além de setores produtivos agrários específicos. Empreender maiores esforços para comunicar as atividades, os processos e os resultados das pesquisas pode contribuir para conferir mais legitimidade dentro e fora do governo, além de fortalecer um ambiente institucional mais propenso a apoiar a agência e seus Institutos com recursos e prioridade política.

4.3. Gestão | Problemas e Sonhos

O segundo tema mais discutido pelos entrevistados diz respeito à gestão, especialmente detalhando as amarras administrativas e seus impactos nas atividades principais da APTA. Novamente, começa-se com os problemas, passando, então, aos sonhos.

4.3.1. Problemas

a. Pouca autonomia na gestão de seu patrimônio

Boa parte das atividades de pesquisa realizadas pelos Institutos ligados à APTA se dá em patrimônios espalhados por todo o estado paulista, como propriedades, fazendas e laboratórios. Há diversos desafios na gestão desse patrimônio.

Esses ativos demandam atenção constante de investimento, manutenção e atualização. Não faltaram exemplos nas entrevistas sobre baixa autonomia que dificultam esses esforços, pondo em risco a qualidade das atividades desenvolvidas. Isso pode acontecer pela dificuldade de repor peças; de importar ou instalar equipamentos; pela falta de reposição de pessoal para cuidar da propriedade; falta de segurança para combater roubos e outros atentados ao patrimônio público.

Finalmente, houve menção ao risco de submeter parte do patrimônio, em especial, propriedades e fazendas, aos interesses locais. Um caso mencionado ao longo das entrevistas foi sobre a pressão de prefeitos, vereadores e deputados estaduais que solicitam a concessão de imóveis e terrenos - que hoje atuam como estações de pesquisa da APTA - para fins que visam o desenvolvimento do espaço em outros aspectos. Por exemplo, um terreno que é utilizado hoje para pesquisas da APTA e de seus Institutos pode ser solicitado para - eventualmente - ser transformado em uma nova zona industrial da cidade.

b. Condições de trabalho abaixo do esperado para desenvolver pesquisa

Sabe-se que a atividade de pesquisa é desafiadora por natureza. Demanda uma comunidade de cientistas, técnicos e pessoal de apoio qualificados, além de grandes investimentos e instituições resilientes, capazes de prover apoio e recursos constantes.

As condições mencionadas acima nem sempre são encontradas pelos Institutos ligados à APTA, resultando em aproveitamento aquém do ideal da capacidade institucional instalada.

Houve menção de baixa reposição de recursos humanos (pesquisadores, técnicos e de apoio de gestão); orçamentos abaixo do desejado; excesso de burocracia que atrasa e dificulta o bom andamento das pesquisas; falta de incentivos e apoio; dificuldade nas compras de insumos necessários à pesquisa; entre outros fatores.

Para melhorar o resultado das pesquisas, há um esforço histórico e relevante em aumentar as parcerias com o setor privado. Há potencial para aumentar os recursos disponíveis, viabilizar projetos mais alinhados às demandas da sociedade e favorecer um maior aproveitamento das descobertas e inovações por empresas e outras instituições de pesquisa.

No entanto, os obstáculos mencionados prejudicam a relação com a esfera privada, resultando em atritos e aumentando o risco de interrupções nos projetos (ou diminuindo as chances de que se renovem no futuro).

c. Orçamento aquém do ideal e com falta de autonomia para sua gestão

Houve quase unanimidade quanto ao diagnóstico sobre a disponibilidade de recursos orçamentários para a APTA e seus Institutos. O orçamento é visto como insuficiente e com alta inconstância (dificultando planejamento e previsibilidade). Além disso, há baixa autonomia para seu uso.

A busca por maior orçamento foi justificada tanto pela necessidade de fortalecimento institucional (nas estruturas dos Institutos, por exemplo) como pelos investimentos necessários para as atividades-fim das organizações.

Por sua natureza, a pesquisa científica demanda uma conciliação de planejamento com flexibilidade, de previsibilidade com a necessidade de respostas rápidas às oportunidades e ameaças.

Houve muitas menções sobre projetos que foram ameaçados (ou até inviabilizados) por dificuldades de gestão financeira em compra de equipamentos e insumos ou na reposição de peças. Foram também citados exemplos de baixa autonomia administrativa para dispor de orçamento disponível. Como exemplo, a demora para a deliberação da participação de pesquisadores em congressos, oficinas e cursos no Brasil e no exterior, resulta, por vezes, na perda de oportunidades ou no empreendimento de grande esforço administrativo e político para conseguir vencer tais barreiras burocráticas.

d. Desafio de autossustentação para além de recursos estatais

Muitos entrevistados veem um cenário próximo em que haverá pressão por diminuir a dependência de recursos do tesouro paulista. Isso tende a se acentuar caso as mudanças institucionais estudadas resultem em algum arranjo que tire a APTA e seus Institutos da Administração Direta estadual (como uma autarquia ou modelo de Organização Social, por exemplo).

Nesse caso, os entrevistados citam desafios específicos para o financiamento de pesquisa. Há fontes importantes, já acessadas pelos Institutos, de atores públicos (como Fapesp e Finep) e privados (empresas e parceiros como fundações de apoio). No entanto, há risco de dependência excessiva de poucos financiadores, ou ainda de viver sempre em busca de novos projetos, resultando em maior fragilidade e instabilidade institucional.

Possíveis alternativas incluem o investimento em maior profissionalização na captação de recursos e geração de fontes (via exploração de patentes, por exemplo); a viabilização de algum tipo mais perene de apoio, como um fundo patrimonial; ou finalmente de fonte vinculada a um imposto público, como no caso de uma autarquia especial (semelhante às universidades paulistas). No entanto, essa última opção foi vista como um cenário de baixa probabilidade e de muita resistência por parte de atores relevantes, como a Assembleia Legislativa e a Secretaria da Fazenda.

4.3.2. Sonhos

a. Autonomia orçamentária e administrativa

Dados os desafios expostos acima, muitos entrevistados mencionaram como sonho o desejo por maior autonomia orçamentária e administrativa.

Não se imagina uma autonomia completa ou sem qualquer tipo de controle. Vê-se também como legítimo que as prioridades políticas e estratégicas sejam acordadas com a Secretaria e o governo paulista. A partir daí, viria então maior autonomia orçamentária e administrativa, incluindo maior discricionariedade para o planejamento financeiro e o empenho dos recursos.

Isso tem reflexos no dia a dia dos Institutos, por exemplo, na capacidade de fazer pequenos gastos de forma ágil para manutenção das atividades básicas - como na gestão organizacional, inclusive de Recursos Humanos (mas esses pontos serão tratados em maior profundidade mais à frente). A maior autonomia na gestão patrimonial pode favorecer os esforços para viabilizar novas fontes de recursos.

Outro resultado potencial da maior autonomia é a capacidade de gerar mais estímulos para uma gestão mais profissional das atividades de pesquisa e inovação, tanto por mecanismos financeiros quanto não-financeiros (reconhecimento e melhorias em carreira, por exemplo)

b. Maior agilidade e flexibilidade para captar e gastar recursos

Esse desejo está fortemente relacionado ao anterior. Tem como foco a capacidade de operacionalizar esforços para captar e gastar recursos.

Como visto anteriormente, as atividades de pesquisa e inovação demandam investimentos de diversas fontes, captadas por meio de diferentes processos, editais, concursos, linhas de financiamento e parcerias. Para melhor aproveitamento de tais fontes, é importante buscar estruturas altamente qualificadas, com agilidade e flexibilidade, para encontrar apoios específicos, quando necessário. Por exemplo, em temas de fronteira ligados às novas leis de inovação no Brasil e em São Paulo.

Pode ser importante prever um investimento significativo inicial para estruturar ou fortalecer as áreas e as iniciativas de captação de recursos, dado que seu retorno nem sempre é imediato. Isso pode ser especialmente importante caso os caminhos de mudança institucional resultem em redução orçamentária para manutenção das atividades da APTA e de seus Institutos. Alguns entrevistados usaram a expressão “capital inicial” para ilustrar essa ideia.

Sabe-se também que a captação é etapa fundamental, mas não é um fim em si mesma; ela é feita para viabilizar programas e projetos de pesquisa. A partir daí vem o desafio de fazer o bom uso dos recursos captados, o que também requer estruturas profissionais, ágeis e flexíveis.

Quanto maior o risco envolvido na pesquisa, ou mais inovador for seu caráter, maior será a necessidade de flexibilidade para que seja possível tomar ou rever decisões conforme as descobertas e os obstáculos surgem, sob pena de resultar em iniciativas pouco ambiciosas ou que não consigam explorar a fundo suas oportunidades.

c. Consultoria jurídica própria

Muitos entrevistados citaram como sonho a importância de ter uma consultoria jurídica própria à APTA ou aos Institutos. Essa estrutura, idealmente, traria agilidade às demandas jurídicas típicas da gestão pública brasileira, como também pode favorecer maior especialização e capacidade técnica.

O ambiente institucional e jurídico das áreas de pesquisa e inovação mudaram muito em anos recentes, trazendo novas oportunidades e desafios. Questões ligadas a patentes, licenciamento, relacionamento com startups, inovação aberta, leis de inovação, entre muitas outras, foram mencionadas como relevantes e que demandam apoio jurídico cada vez mais especializado.

d. Maior aproximação com o setor privado e outros parceiros

As entrevistas deixaram claro as oportunidades que a APTA e seus Institutos têm de buscar uma maior aproximação com o setor privado e com parceiros, tais como: universidades, centros de pesquisa, laboratórios e outras organizações sem fins lucrativos que atuam na área.

Para tanto, pode ser importante reforçar uma mudança de mentalidade, já que para parte dos pesquisadores públicos ainda persiste o valor de que a pesquisa deveria ser sempre realizada por entes públicos e para finalidade pública e gratuita. É preciso que também haja apoio claro e tangível por parte da alta gestão nesse sentido, reforçando a importância de aproximação entre público, privado e sociedade de forma integrada.

Além disso, é importante rever alguns mecanismos de gestão que dificultam as parcerias: negociação, formalização, desenvolvimento e prestação de contas. Muitos dos pontos levantados em outras partes do relatório sobre flexibilidade e autonomia contribuem diretamente para esse ponto.

Um caso especial de item que pode facilitar a aproximação com setor privado e outros parceiros é o uso de novos instrumentos jurídicos para além dos tradicionais, ou mesmo utilizar instrumentos existentes com interpretação inovadora. Alguns dos exemplos citados incluem a Lei das Startups, Encomenda Tecnológica, viabilização de parcerias via Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, uso da modalidade de Concurso da lei 8.666, entre outros[1].

Finalmente, não se pode deixar de destacar o papel relevante que vem sendo prestado pelas fundações de apoio à inovação no agronegócio, notadamente a FUNDAG e a FUNDEPAG. Muitas vezes, elas atuam como intermediárias ou viabilizadoras de arranjos institucionais complexos, permitindo projetos com a APTA ou alguns de seus Institutos. Mesmo que já prestem um serviço importante, parece haver espaço para uma aproximação ainda maior.

e. Plano de ação bem organizado e que leve em consideração a diversidade das instituições

As reflexões trazidas até o momento apresentam, de forma geral, questões comuns à APTA e seus Institutos. Houve grande concordância nos diagnósticos, exemplos, medos e sonhos por parte dos entrevistados.

No entanto, é importante lembrar que as instituições também possuem diferenças entre si, seja de propósito, estratégia, histórico, reputação, estrutura, quadro de funcionários, relação com outros setores, entre outros pontos.

---

1 Uma referência interessante para o uso de instrumentos adequados na compra de inovação pública se encontra no site: https://ideiagov.sp.gov.br/toolkit/

Assim, é fundamental lembrar dessa diversidade no ecossistema de inovação em pesquisa agrária paulista. Qualquer planejamento estratégico que se desdobre em planos de ação de curto prazo precisa levar em conta essa diversidade de forças e fraquezas individuais. Isso também beneficia um diálogo mais qualificado para favorecer oportunidades de parceria e maior coordenação das atividades de cada organização.

4.4. RH e Carreira | Problemas e Sonhos

Entre os desafios mapeados durante as entrevistas realizadas, o tema de recursos humanos é um dos principais incômodos tratados como problemas urgentes a serem solucionados. Por estarem diretamente relacionados à capacidade de trabalho dos Institutos, também é apontado como uma das questões urgentes a serem debatidas em uma potencial mudança institucional ou de estrutura.

4.4.1. Problemas

a. Estrutura da carreira de pesquisador defasada

O principal patrimônio da APTA e dos Institutos é o conhecimento e, portanto, está diretamente ligado ao capital humano - que é a carreira de pesquisador.

A carreira de pesquisador, desenhada nos anos 70, não atende às demandas necessárias para o momento atual. Por exemplo, um dos incentivos para progressão de carreira é a publicação de artigos em periódicos e revistas científicas, mas não há incentivo para outras habilidades e atividades que seriam de grande contribuição para as atividades atuais dos Institutos, tais como: gestão de inovação, gestão de parcerias com o setor privado, entre outros.

Segundo um dos entrevistados, a ascensão desses pesquisadores do nível base da carreira até o maior nível foi muito rápida e, em suas palavras "A carreira é meritocrática em um modelo ultrapassado". Para o entrevistado, é necessário estimular o pesquisador que está na ativa, caso contrário, a carreira e os pesquisadores ficam sem incentivos para o desenvolvimento.

Há 18 anos não é aberto nenhum concurso ou reposição para a carreira, sendo que a carreira possui 1000 vagas, mas conta apenas com 400 pesquisadores ativos e, aproximadamente, 130 deles já estão aptos a se aposentarem. Além dessa questão, a carreira também está com salários defasados e sem reajuste, incompatíveis com a senioridade e currículo dos pesquisadores, uma vez que a maioria possui doutorado e está há, pelo menos, 18 anos na carreira.

Há bastante receio pela descontinuidade da carreira de pesquisador, caso haja uma mudança institucional que esteja fora da Administração Direta. Esse receio, inclusive, é apontado também como uma possível resistência para essa mudança, uma vez que a APTA responde a 40% ou 50% de todos os pesquisadores do Estado. Um dos entrevistados ressalta: "Se fizer um movimento que enfraquece a carreira de pesquisadores ou de apoio no médio e longo prazo, você esvazia essas carreiras".

b. Evasão de conhecimento com aposentadoria de profissionais

Um outro problema apontado durante as entrevistas é a evasão de conhecimento com a aposentadoria e saída desses funcionários. Como uma das citações em uma entrevista: "Tem que ter pesquisadores entrando e saindo para fomentar a movimentação de conhecimento. É improvável que faça um concurso para 600 pesquisadores, independente do governo. [...] Só por essa ótica, não se vê uma sustentabilidade institucional no médio prazo".
Essa evasão é extremamente prejudicial, já que boa parte dos pesquisadores acabam se tornando especialistas em temas específicos de suas áreas, ocasionando uma lacuna de conhecimento ao deixarem seus respectivos cargos.

c. Falta de reposição de carreiras de apoio

Por fim, a não reposição de cargos e, portanto, a possível extinção das funções administrativas dos Institutos. Sem tais carreiras, realizar atividades básicas administrativas e de gestão do patrimônio é bastante dificultoso por sobrecarregar as poucas pessoas que estão no apoio e, também, os próprios pesquisadores, que acabam tendo que desempenhar papéis para além do seu escopo de trabalho.

Já em relação aos sonhos e desejos para uma nova estrutura, os pontos trazidos durante as entrevistas estão pautados em três eixos e serão detalhados abaixo. São eles: flexibilidade e autonomia, qualificação de quadros e revisão do sistema de meritocracia.

4.4.2. Sonhos

a. Flexibilidade e autonomia para gestão de recursos humanos

Um dos tópicos que recebeu maior ênfase por quase todos os entrevistados é o desejo de ter mais flexibilidade, autonomia e agilidade para contratação e reposição de pessoal nos Institutos. Essa demanda está diretamente relacionada com a falta de abertura de concursos para repor os cargos de funcionários aposentados.

Para realizar uma reposição hoje, é necessária autorização do Governador, o que torna o processo não só mais complexo, como também com mais elementos políticos a serem levados em consideração e não somente técnicos.

Para driblar essas dificuldades, alguns dos Institutos contratam mão de obra para projetos específicos por meio das Fundações de Apoio (FUNDEPAG e FUNDAG), mas a gestão interna é dificultada já que ocorre discrepância salarial entre os funcionários contratados pelas fundações e os de carreira. Existem também reivindicações do Ministério Público de que certas funções devem ser quadros exclusivos do Estado, o que dificulta a busca por soluções em um cenário que já é bastante crítico.

b. Contratação de quadros qualificados para apoio operacional e técnico

Nesse sentido, outro sonho pontuado ao longo das entrevistas é a possibilidade de conseguir contratar pessoas mais qualificadas para realizar apoio operacional e também ter o apoio de especialistas para dar tração ao trabalho dos pesquisadores. No primeiro caso, hoje eles possuem pessoas qualificadas para as funções de apoio, entretanto, para alguns Institutos e áreas específicas, seria necessário apoio mais especializado para agilizar processos internos e depender menos das estruturas da Secretaria.

No segundo caso, é bastante claro para a maioria dos entrevistados que as habilidades e conhecimentos que seriam necessários para a carreira de pesquisador hoje é diferente do que eles desenvolveram ao longo dos anos e do que foi estabelecido como parâmetro nos anos 70. Por isso, seria necessário complementar o conhecimento dos pesquisadores em suas áreas finalísticas com especialistas em inovação. Um exemplo disso seria um especialista em registro de patentes ou valoração de propriedade intelectual para auxiliar o pesquisador em algum produto específico. Dessa forma, seria possível estabelecer um diálogo mais transversal e produtivo com o setor privado, a fim de iniciar novas parcerias.

Segundo um dos entrevistados, para algumas atividades operacionais não é necessário um pesquisador com pós-doutorado: "[...]um pesquisador tem um background diferente de uma pessoa que está no Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT)", sendo que uma pessoa do NIT poderia dar mais agilidade na resposta ao setor privado ou produtivo.

c. Revisão do sistema de meritocracia da carreira de pesquisador

Por último, temos a revisão do sistema de meritocracia da carreira. Conforme dito anteriormente, muitos pesquisadores, por terem atingido o topo da carreira muito rápido, acabaram se acomodando em suas próprias atividades. Tal fator unido com falta de reposição salarial gera um desincentivo para que os pesquisadores se aprimorem na carreira.

Relatório final relativo à etapa "Cocriação e Síntese" (oficinas)

Introdução

Essa atividade corresponde à etapa de **"Cocriação e Síntese"** do projeto entre APTA e Impact Hub São Paulo. Essa etapa consistia na realização de oficinas de cocriação com equipes internas, especialistas convidados e a diretoria da APTA para validação (e revisão) de possíveis arranjos jurídico-institucionais levantados na etapa anterior, de "Compreensão e Exploração".

Para cada atividade de cocriação foi realizado um processo de síntese, compilando os principais aprendizados que serviram de insumo para aprofundar e refinar os possíveis cenários para a APTA.

Atividades realizadas

- Realização de **3 oficinas** para até 25 pessoas de cocriação e reflexão sobre possíveis cenários jurídicos e de gestão com a equipe da APTA; especialistas e atores externos e liderança da APTA.

- Realização de **1 ciclo de validação e apresentação de resultados** com a APTA.

- **Síntese e lições** com os aprendizados de cada uma das atividades (produção do presente relatório).

Produtos/Entregas

- **Cenários APTA**, contendo pontos positivos e negativos, bem como riscos internos e externos para cada um dos modelos indicados.

Proposta de oficinas apresentada e validada

Em 26 de novembro de 2021 foi apresentada à diretoria da APTA uma proposta referente às três oficinas de cocriação que estavam previstas para a etapa de "Cocriação e síntese" do projeto, com a seguinte estrutura:

Oficina 1 - Público interno (Tese)	Oficina 2 - Público externo (Antítese)	Oficina 3 - Lideranças (Síntese)
Mapeamento de pesadelos; Mapeamento de sonhos.	Validação e Contraposição; Novas propostas.	Análise das propostas; Consolidação.

Cada oficina, que teve duração de duas horas, contou com a sua própria metodologia, formato, programação, objetivos e convidados, detalhados abaixo.

4.1. Oficina 1 - Público interno (Tese) - 03/11/2021
Objetivos: i. incentivar participação das equipes internas; ii. mapear as principais dores ou pesadelos das equipes; iii. mapear sonhos possíveis com o público interno.
Programação: 1. Boas-vindas e contextualização (15min) 2. Mapeamento de pesadelos (40min) Brainstorming de pesadelos Comparação com pesadelos identificados nas entrevistas Agrupamento de pesadelos em áreas temáticas Priorização de pesadelos para a atividade seguinte.

3. Aprofundamento nos pesadelos (30min)
Canvas de identificação de pesadelo
4. Mapeamento de sonhos (25min)
5. Fechamento e próximos passos (10min)

Pessoas convidadas:
Ao todo, foram enviados convites para trinta pessoas, dos variados institutos que compõem a APTA, conforme lista abaixo:

- Instituto de Pesca - IP
- Instituto de Zootecnia - IZ
- Instituto de Economia Agrícola - IEA
- Instituto Biológico - IB
- APTA Regional
- Instituto Agronômico - IAC
- Instituto de Tecnologia de Alimentos - ITAL

Pessoas convidadas		
Claudia Maris Ferreira	Pesquisador Científico	IP
Sandra Aparecida dos Santos Evangelista	Diretor Técnico II	IP
Eduardo Gianini Abimorad	Pesquisador Científico	IP
Ingrid Cabral Machado	Pesquisador Científico	IP
Claudia Cristina Paro Paz	Pesquisador Científico	IZ
Waldssimiler Teixeira Mattos	Pesquisador Científico	IZ

Pessoas convidadas		
Fernando André Salles	Pesquisador Científico	IZ
Sebastião Aparecido Teixeira	Diretor Técnico II	IZ
Renata Martins Sampaio	Pesquisador Científico	IEA
Marli Dias Mascarenhas Oliveira	Pesquisador Científico	IEA
Ana Victoria Vieira Martins Monteiro	Pesquisador Científico	IEA
Helem Cristina Blanco	Diretor I	IEA
Addolorata Colariccio	Pesquisador Científico	IB
Rita de Cassia Donderi de Lima Nogueira	Oficial de Apoio à Pesquisa	IB
José Eduardo Marcondes de Almeida	Pesquisador Científico	IB
Edlayne Goncalez	Pesquisador Científico	IB
Fabiana Alves Cruz	Diretor Técnico II	APTA Regional
José Roberto Martelini	Técnico de Apoio à Pesquisa	APTA Regional
Flávio Dutra de Resende	Pesquisador Científico	APTA Regional

Pessoas convidadas		
Ricardo Fireti	Pesquisador Científico	APTA Regional
Sebastião Wilson Tivelli	Pesquisador Científico	APTA Regional
Sérgio Augusto Morais Carbonell	Pesquisador Científico	IAC
Eliane Gomes Fabri	Pesquisador Científico	IAC
Dirceu de Mattos Junior	Pesquisador Científico	IAC
Carla Cristina Gomes de Souza Oliveira	Diretor Técnico I	IAC
Cinthia Cristina Ronchesel Leite	Assessor Técnico III	ITAL
Roseli Aparecida Ferrari	Pesquisador Científico	ITAL
Silvia Tondella Dantas	Pesquisador Científico	ITAL
Valdecir Luccas	Pesquisador Científico	ITAL

4.2. Oficina 2 - Especialistas, público externo (Antítese) - 19/01/2022

Objetivos:

i. analisar arranjos jurídico-institucionais possíveis com especialistas;
ii. aprofundar a análise de cada cenário;
iii. identificar outros cenários possíveis.

Programação:

1. Boas-vindas e contextualização (15min)
2. Apresentação dos pesadelos e sonhos mapeados na oficina 1 e resultados (20min)
3. Apresentação e validação/contraposição dos cenários possíveis (1h)
Seleção de três a cinco principais cenários
Divisão em grupos para discussão sobre prós e contras e identificação de casos concretos
Plenária (apresentação dos cenários e discussão em plenária)
4. Consolidação e proposta de novos cenários, caso haja (25min)

Pessoas convidadas:

Foram convidadas 30 pessoas que são consideradas especialistas em suas áreas e poderiam trazer contribuições significativas ao debate, seja por sua experiência e prática na Administração Pública, experiência com CT&I na Administração Pública ou conhecimento jurídico notório.

Abaixo, encontra-se a lista das organizações às quais essas pessoas especialistas estavam vinculadas:

- Procuradoria Geral do Estado de SP
- Secretaria de Agricultura e Abastecimento de SP
- Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa do Agronegócio (FUNDEPAG)
- Fundação de Apoio à Pesquisa Agrícola (FUNDAG)
- Associação dos Pesquisadores do Estado de São Paulo - (APqC)
- Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM)
- Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de S. Paulo (FAPESP)
- Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
- Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)
- Universidade Presbiteriana Mackenzie
- Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, FEA-RP/USP
- Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT)
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)
- Fundação Nishimura
- Instituto Butantan
- Instituto de Estudos Avançados da USP (ieA/USP)
- Secretaria de Desenvolvimento Econômico de SP
- Sundfeld Advogados
- Núcleo Jurídico do Observatório de Inovação e Competitividade do Instituto de Estudos Avançados da USP (NJOIC-ieA-USP)
- Pessoa Valente Advogados
- Fundação Getúlio Vargas (FGV)
- Comissão Permanente do Regime de Tempo Integral (CPRTI)

Pessoas convidadas		
Rafael Fassio	Procurador do Estado	PGE-SP
Ricardo Lorenzini	Chefe de Gabinete SAA	SAA
Alvaro Duarte	Diretor presidente	Fundepag
Leonardo Silva Ribeiro	Jurídico Fundepag	Fundepag
Orivaldo Brunini	Diretor presidente	Fundag
Helena Goldman	Advogada APqC	APqC
Rui Albuquerque	Senior Advisor at CNPEM	CNPEM
Carlos Américo Pacheco	Diretor-presidente	FAPESP
Vítor Monteiro	Advogado	FINEP
Sergio Salles	Professor	UNICAMP

Pessoas convidadas		
Carolina Mota Mourão	Professora e advogada	Mackenzie
Marcos Fava	Professor	FEARP
Flávia Gutierrez Motta	Diretora	IPT
Silvio Crestana	Professor/ pesquisador	Embrapa
Tsen Chung Kang	Diretor de Novos Negócios	Fundação Nishimura
Raul Machado Neto	Diretor de Estratégia Institucional	Instituto Butantan
Guilherme Ary Plonsky	Diretor do ieA	ieA/USP
Paula Lima	Subsecretária CCTI	SDE-SP
Vera Monteiro	Advogada	Sundfeld Advogados
Maria Carolina Foss	Advogada	NJOIC-ieA-USP
Patricia Pessoa Valente	Advogada	Pessoa Valente Advogados
Arnaldo da Silva Júnior	Diretor Técnico da CCTI	SDE-SP
João Paulo Feijão Teixeira	Presidente APqC	APqC

Pessoas convidadas		
Fernando Nogueira	Pesquisador FGV	FGV
Patricia Bianca Clissa	Presidente APqC	APqC
Dra. Addolorata Colariccio	1ª Vice-presidente APqC	APqC
Luisa Fernanda de Lima	Advogada NIT Instituto Butantan	Instituto Butantan
Cristiano Gonçalves Pereira	Advogada NIT Instituto Butantan	Instituto Butantan
Frederico Alexandre Roccia Dal Pozzo Arzolla	CPRTI	CPRTI
Valéria Aparecida Modolo	CPRTI	CPRTI

4.3. Oficina 3 - Lideranças APTA (Síntese) - 26/01/2022

Objetivos:

i. apresentar resultados das oficinas anteriores;
ii. analisar cenários possíveis;
iii. consolidar os aprendizados e definir próximos passos.

Programação:

1. Boas-vindas e contextualização (10min)
2. Apresentação da tese e antítese (15min)
Resumo das oficinas anteriores
Explicação sobre os objetivos da oficina
3. Sessão de análise dos cenários (20min)
Apresentação com cada cenário, contendo:
Explicação detalhada
Prós e contras
Oportunidades e riscos
O que é preciso ser feito
Casos concretos
4. Preenchimento de matriz CSD (1h)
5. Consolidação e próximos passos (15min)

Pessoas convidadas:

Foram convidadas lideranças e representantes dos institutos da APTA para a terceira oficina, de acordo com a lista abaixo:

- Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA)
- Departamento de Gestão e Apoio Operacional da Pesquisa
- DGAOP
- APTA Regional
- Departamento de Gestão Estratégica (DGE - APTA)
- Instituto Agronômico (IAC)
- Instituto Biológico (IB)
- Instituto de Economia Agrícola (IEA)
- Instituto da Pesca (IP)
- Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL)
- Instituto Zoológico (IZ)

Pessoas convidadas		
APTA1	Sergio Luiz dos Santo Tutui	stutui@sp.gov.br
APTA2	Renata Martins Sampaio	rmsampaio@sp.gov.br
APTA3	Marcio Koiti Chiba	marcio.chiba@sp.gov.br
APTA4	Orlando Melo de Castro	orlando.melo.castro@gmail.com
APTA5	Luis Fernando Ceribelli Madi	luismadi@ital.sp.gov.br
DGAOP	Antonio Carlos de Carvalho Filho	accfilho@sp.gov.br
APTA Regional 1	Daniel Gomes	dg@sp.gov.br
APTA Regional 2	Keila Maria Roncato Duarte	kmrduarte@sp.gov.br
APTA Regional 3	Marcos Doniseti Mochelotto	marcos.michelotto@sp.gov.br
DGE1	Renata Helena Branco Arnandes	renata@agricultura.sp.gov.br
DGE2	Adriana Verdi	averdi@sp.gov.br
DGE3	Claudia Paro Paz	claudiapaz@sp.gov.br

Pessoas convidadas		
IAC1	Marcos Guimarães de Andrade Landell	marcos.landell@sp.gov.br
IAC2	Regina Celia de Matos Pires	regina.pires@sp.gov.br
IAC3	Heitor Cantarella	heitor.cantarella@sp.gov.br
IB1	Ana Eugênia de Carvalho Campos	anacarvalho@sp.gov.br
IB2	Nayte Vitiello	nayte.vitiello@sp.gov.br
IB3	Adoloratta Colariccio	addolorata.colariccio@sp.gov.br
IEA1	Celso Vegro	celvegro@sp.gov.br
IEA2	Carlos Nabil Ghobril	nabil@sp.gov.br
IEA3	Marli Dias Mascarenhas	marlimascarenhas@sp.gov.br
IP1	Cristiane Rodrigues Pinheiro Neiva	cristiane.neiva@sp.gov.br
IP2	Gianmarco Silva David	gianmarco.david@sp.gov.br

Pessoas convidadas		
IP3	Ingrid Cabral Machado	ingrid.machado@sp.gov.br
ITAL1	Eloisa Elena Correa Garcia	eegarcia@sp.gov.br
ITAL2	Gisele Anne Camargo	gacamargo@sp.gov.br
ITAL3	Claire Sarantópoulos	claire@ital.sp.gov.br
IZ1	Enilson Geraldo Ribeiro	enilson.ribeiro@sp.gov.br
IZ2	Linda Monica Premazzi	lpremazzi@sp.gov.br
IZ3	Waldssimiler Teixeira de Mattos	wmattos@sp.gov.br

Resultados - Oficina 1: Público interno (03/11/21)

Abaixo, elencamos todos os resultados da oficina 1, realizada com as equipes internas da APTA e dos Institutos.

5.1. Atividade 1 - Mapeamento de pesadelos

5.1.1. Brainstorming de pesadelos (15 min)
5.1.2. Comparação com os pesadelos das entrevistas (10 min)
5.1.3. Agrupamento de pesadelos em áreas temáticas (10 min)
5.1.4. Votação: qual é o seu principal pesadelo? (5 min)

1. Pesadelos mapeados (em negrito estão aqueles pesadelos priorizados pelos participantes da oficina):

- Política, relação com o Governo e autonomia
- Ausência de controle/propriedade da infraestrutura de pesquisa (experimental, laboratorial, prédios e outros);
- Falta de interesse por parte do governo em manter as instituições de Pesquisa (pesadelo priorizado);
- Interferência direta do governo: a escolha dos dirigentes é feita de maneira política. Os dirigentes deveriam ser eleitos como nas universidades;
- Uso político da instituição;
- Desinteresse do governo;
- Desconhecimento sobre os institutos por parte dos governantes;
- Falta de autonomia de gestão;
- Mudanças constantes nas diretrizes do governo;
- Incerteza sobre a gestão futura;
- Maior participação no PPA e alinhamento de ações internas;
- Falta de continuidade;
- Flutuação diante das constantes mudanças políticas;
- Baixo orçamento;
- Os institutos precisam repensar o seu modelo de trabalho;
- Limitações no planejamento financeiro prejudicando o andamento de projetos e ações estratégicas de investimento em pesquisa;

- Assessores técnicos que desconhecem a SAA e usam a SAA para interesses próprios ou de algum político;
- Abandono do interesse público na construção de políticas públicas de pesquisa;
- Troca constante de Secretário e uso político da SAA.

2. RH, carreira, gestão de pessoas e salário

- Falta de contratação de pesquisadores, pessoal de apoio técnico e de laboratório, campo e administrativo;
- Falta de uma política clara de valorização das carreiras (pesquisador, administrativo, apoio técnico);
- Pensar num modelo jurídico que não exclua as carreiras já existentes;
- Melhorias e atualização de todas as carreiras;
- Defasagem salarial;
- Falta de recursos humanos e perspectivas de carreiras;
- Ausência de concursos públicos;
- Falta de autonomia na gestão de RH;
- Ausência/perda de autonomia e liberdade de trabalho na construção de áreas que possam ser muito promissoras;
- Risco de extinção das carreiras de pesquisa, abandono da carreira de apoio à pesquisa científica, impossibilidade de formação de equipes e massa crítica;
- Extinção da carreira de pesquisador científico;
- Falta de contratação de novos especialistas; incertezas/desvalorização do servidor;
- Modelo de gestão de pessoas - falta de autonomia;
- Falta de mão de obra de apoio à pesquisa;
- Falta de perspectivas sobre o quadro de pessoal - redução sem reposição ou alternativas viáveis;
- Necessidade de reposição de pessoal na área administrativa e de pesquisa;
- Perda da capacidade de trabalho - falta de concursos e política salarial;
- Ausência de capacitação contínua efetiva de pesquisadores e servidores de apoio (pós-doutoramento, etc);

- Adequar a carreira de pesquisa às necessidades atuais;
- Capacitação dos servidores, em especial na área administrativa;
- Falta de reposição de servidores;
- Falta de recursos humanos: realizar concursos periódicos;
- Não preenchimento das vagas de pesquisa; não preenchimento das vagas de pesquisador por conta de contratações em modelo "por projeto";
- Precariedade administrativa, poucas pessoas, nenhuma reposição, nenhum incentivo;
- Equipe técnica reduzida.

3. Gestão administrativa, agilidade, parcerias e burocracia

- Não impactar as cadeias de produção do Agro;
- Falta de liberdade para corrigir procedimento indevido;
- Falta de desenvolvimento de programação de pesquisa integrada entre Institutos e Centros de pesquisa da APTA;
- Pesquisa desorientada a problemas;
- Precariedade administrativa, poucas pessoas, nenhuma reposição, nenhum incentivo;
- Perda de competitividade para captar recursos em agências de fomento (comparado com universidade);
- Fechamento de laboratórios;
- Engessamento resultante de muita burocracia;
- Alteração do sistema público de CTI com extinção dos Institutos públicos de pesquisa;
- Gestão do orçamento travado;
- Colapso operacional;
- Pensar em novo modelo jurídico sem ter implantado plenamente o Decreto 46.488/2002, em especial a não implantação do Órgão Colegiado dos Centros de Pesquisa Tecnológica - Conselho de Pesquisa e Desenvolvimento;
- Falta de agilidade frente às mudanças no mercado;
- Normas para complementar o Decreto de Inovação;
- Ausência de controle/propriedade da infraestrutura de pesquisa (experimental, laboratorial, prédios e outros).

4. Entraves jurídicos, sistema de compras e orientação jurídica

- Sistema de compras do Estado é complexo;
- Risco jurídico nas avenças, por falta de orientação, capacitação e atualização;
- Regime jurídico com maior facilidade de contratação de pessoas (pesquisadores, técnicos de apoio, administrativo, apoio à pesquisa);
- No aspecto jurídico (análise interna de demandas): morosidade na análise dos processos.

5.2. Atividade 2 - Análise de pesadelos

5.2.1. Explicação e divisão em três grupos (5min)
5.2.2. Elaboração de canvas de análise de pesadelos (25 min)

A partir da priorização dos pesadelos ao final da atividade 1, os participantes foram divididos em três grupos para analisarem em profundidade os **três pesadelos** abaixo:

- Falta de contratação de pesquisadores, pessoal de apoio técnico e de laboratório, campo e administrativo. Falta de uma política clara de valorização das carreiras (pesquisador, administrativo, apoio técnico);
- Risco de extinção das carreiras de pesquisa, abandono da carreira de apoio à pesquisa científica, impossibilidade de formação de equipes e massa crítica;
- Falta de interesse por parte do governo em manter as instituições de Pesquisa.

Resultados da atividade 2:

Pesadelo 1: Falta de contratação de pesquisadores, pessoal de apoio técnico e de laboratório, campo e administrativo. Falta de uma política clara de valorização das carreiras (pesquisador, administrativo, apoio técnico).

Exemplo concreto *(Exemplo de como esse pesadelo ocorre ou caso concreto em que o pesadelo ocorreu)*:

- Falta de recursos, concursos, delineamento de pesquisas e dificuldades de parcerias;
Abandono de um laboratório montado;
- "9 aposentados sem reposição imediata";
Perda de contrato em unidade de pesquisa por falta de pessoal operacional;
- "O setor privado se organizou para não transferir eu (equipe técnica), para nos defender e mostrar ao governo o impacto disso";
- "Tivemos dificuldade de achar líderes de projeto de pesquisa para liderar o edital".

Causas *(Possíveis causas desse pesadelo?)*:

- Vagas pouco competitivas (mesmo se abrir concurso);
- Política de desmonte do serviço público e falta de concurso;
- Uso político da instituição;
- Carreiras pouco atraentes, mal remuneradas;
- Hoje, para se conseguir um afastamento é mais complicado (maiores dificuldades do que estímulo);
- Pequena interação entre setor público e setor privado;
- "Melhores universidades, outros institutos e até a Embrapa. Saída pelo salário pouco atraente.";
- Interesses pessoais que prejudicam pesquisas e a missão da instituição;
- Falta de interesse e conhecimento por parte governo;
- Falta de um programa de pesquisa consolidado pela Instituição;
- Falta de planejamento e modelo jurídico claro para o funcionamento dos institutos;
- Aposentadorias de pesquisadores, pessoal de apoio à pesquisa e pessoal de apoio administrativo, sem reposição.

Consequências *(Impacto do pesadelo ou da falta de resolução na atuação da APTA)*:

- Falta de continuidade e de reposição podem ocasionar a erosão da pesquisa;
- Falta de continuidade de linhas de pesquisas;
- Empobrecimento (científico) da instituição;
- Desmantelamento das equipes;
- Comprometimento da parte curricular. Não consegue lideranças para grandes projetos (FAPESP);
- Produção científica e currículos pouco competitivos nos ICTESP;
- Falta de força para conseguir os auxílios de pesquisas (agências de fomento);
- Cada um trabalhando para si e pouca integração entre as equipes;
- Esse trabalho de formação toma algum tempo (capacitação para se tornar especialista).

Sonho *(Qual seria o cenário ideal para resolver esse pesadelo)*:

- Modelo jurídico mais moderno que permita melhorar todos esses problemas;
- Ver implementado o Dec. 46.488/2002, em especial, a constituição do Conselho de Pesquisa e Desenvolvimento;
- Cada aposentadoria ou demissão gerar um cargo a ser preenchido;
- Concursos periódicos;
- Escolha de Dirigentes através de editais que possam selecionar o mais preparado para o momento e não indicação política;
- Servidores capacitados para administração da instituição, deixando de ser realizada pelos pesquisadores, porque, na maioria das vezes, prejudicam as pesquisas desenvolvidas;
- Carreira melhor definida (composição de mercado).

Pesadelo 2: Risco de extinção das carreiras de pesquisa, abandono da carreira de apoio à pesquisa científica, impossibilidade de formação de equipes e massa crítica.

Exemplo concreto *(Exemplo de como esse pesadelo ocorre ou caso concreto em que o pesadelo ocorreu)*:

- Pesquisadores chegam ao ponto máximo da carreira aos 40 anos e se acomodam, tanto pela falta de perspectiva de carreira quanto pelo salário defasado.

Causas *(Possíveis causas desse pesadelo?)*:

- Falta de concurso e reposição;
- Não manutenção das vagas de pesquisador preenchidas;
- Salário defasado e pouco atrativo;
- Falta de apoio administrativo;
- Perder pesquisadores por conta da frustração com falta de agilidade.

Consequências *(Impacto do pesadelo ou da falta de resolução na atuação da APTA):*

- Extinção gradativa de áreas e dos laboratórios que contribuem para os institutos;
- Desmotivação: o salário cai na conta independente do esforço;
- Extinção da carreira.

Sonho *(Qual seria o cenário ideal para resolver esse pesadelo):*

- Quadro mínimo de cada carreira para que atividades sejam desenvolvidas;
- Maior integração com os Institutos para formar as equipes;
- Integração maior entre academia, instituto de pesquisa e empresa com agilidade;
- Harmonia entre contratação da carreira de pesquisador e o sistema de contratação CLT, "por projeto" ou algo do tipo.

Pesadelo 3: Falta de interesse por parte do governo em manter as instituições de Pesquisa.

Exemplo concreto *(Exemplo de como esse pesadelo ocorre ou caso concreto em que o pesadelo ocorreu):*

- Em determinado instituto houve fechamento de vários laboratórios e linhas de pesquisa;
- Em outro instituto, segundo os participantes, "em 5 anos, vai ter poucos pesquisadores para tocar atividades".

Causas *(Possíveis causas desse pesadelo?):*

- Pesquisadores fazem gestão, mas precisam aprender isso na prática. Falta de capacitação ou carreira específica;
- Plano dos anos 90 para área de pesquisa / reforma e decreto 4.648, mas algumas gestões da APTA não conseguiram demonstrar relevância ou resultados;
- Falta de diálogo nos planos / reformas anteriores com pesquisadores;
- Inovação agrícola é desafiadora e requer longos prazos para frutificar;
- Desafio de comunicar, de dar visibilidade aos resultados e marketing;
- Percepção de políticos e da população sobre a importância da pesquisa;
- Desalinhamento entre PPA e planos dos Institutos;

Consequências *(Impacto do pesadelo ou da falta de resolução na atuação da APTA):*

- Falta de reposição de pessoal;
- Pressão por captação de recursos para manutenção do trabalho dos Institutos;
- Descontinuidade de pesquisas, perda de conhecimento;
- Reação do corpo técnico, resistência, desalento a possíveis mudanças;
- Falta de pensamento no coletivo, de pensar como instituição.

Sonho *(Qual seria o cenário ideal para resolver esse pesadelo):*

Demonstrar resultados por meio da cadeia produtiva.

5.3. Atividade 3 - Aprofundamento de sonhos

5.3.1. Explicação e divisão em três grupos (5min)
5.3.2. Elaboração de canvas de aprofundamento de sonhos (15min)
5.3.3. Comparação com os sonhos das entrevistas (5min)

A partir do entendimento sobre todos os pesadelos das equipes internas, três foram priorizados e analisados em profundidade na atividade 2. A partir de então, solicitamos que os grupos pensassem em sonhos para resolver os pesadelos listados, preenchendo o canvas de aprofundamento de sonhos:

- Falta de contratação de pesquisadores, pessoal de apoio técnico e de laboratório, campo e administrativo. Falta de uma política clara de valorização das carreiras (pesquisador, administrativo, apoio técnico)
- Risco de extinção das carreiras de pesquisa, abandono da carreira de apoio à pesquisa científica, impossibilidade de formação de equipes e massa crítica
- Falta de interesse por parte do governo em manter as instituições de Pesquisa.

Resultados da atividade 3:
Pesadelo 1: Falta de contratação de pesquisadores, pessoal de apoio técnico e de laboratório, campo e administrativo. Falta de uma política clara de valorização das carreiras (pesquisador, administrativo, apoio técnico).

Sonho *(Retomar o sonho/cenário ideal apresentado na etapa anterior):*

- Modelo jurídico mais moderno que permita melhorar todos esses problemas;
- Concursos periódicos;
- Ver implementado o Dec. 46.488/2002, em especial, a constituição do Conselho de Pesquisa e Desenvolvimento;
- Carreira melhor definida (composição de mercado);
- Escolha de Dirigentes através de editais que possam selecionar o mais preparado para o momento e não indicação política;
- Cada aposentadoria ou demissão resulte em um cargo a ser preenchido.

Como contornar *(O que é feito hoje para lidar com o pesadelo):*

- Fortalecimento da equipe de pesquisa;
- Desvio de função e sobrecarga de pesquisadores e funcionários de apoio em exercício;
- Pós-graduandos e estagiários cumprindo o papel de equipe;
- Contratações temporárias por meio de projetos (que não formam massa crítica);
- Cada aposentadoria ou demissão ser reposta, gerando continuidade das pesquisas e carreira;

- Concursos mais frequentes: isso diminuiria o déficit de pessoas (pesquisadores, apoio pesquisa e administrativo) e haveria uma transição entre os mais velhos e os novos;
- Projetos em parceria público privado;
- Aproximar nosso trabalho das demandas do agronegócio.

Resultados esperados *(O que o atingimento do sonho pode oferecer para a APTA):*

- Fortalecimento e organização de uma carreira robusta (incentivo e projeção);
- Fortalecimento da APTA como Agência de Pesquisa;
- Com equipe sempre completa, seria possível obter mais e melhores resultados de pesquisa. Transferir mais tecnologias e conhecimentos para o setor privado, bem como, para a população de um modo geral;
- Nova carreira de pesquisador com salário mais adequado ao mercado de pesquisa ou modernização da mesma;
- Carreira vertical e horizontal;
- Melhora nos resultados (ações, publicações, visibilidade, etc.);
- Melhor retorno à sociedade, reconhecimento e valorização dos serviços públicos;
- Valorização por parte dos governos.

Pesadelo 2: Risco de extinção das carreiras de pesquisa, abandono da carreira de apoio à pesquisa científica, impossibilidade de formação de equipes e massa crítica

Sonho *(Retomar o sonho/cenário ideal apresentado na etapa anterior):*

- Quadro de pesquisadores e administrativo preenchidos de forma ideal, ou pelo menos o quadro mínimo para realizar novos concursos automaticamente;
- Integração maior entre academia, instituto de pesquisa e empresa com agilidade;
- Harmonia entre contratação da carreira de pesquisador e o sistema de contratação CLT, por projeto ou algo do tipo
- Maior integração com os Institutos para formar as equipes.

Como contornar *(O que é feito hoje para lidar com o pesadelo):*

- Contratação via projeto de curto prazo, onde não se passa o conhecimento e não se garante a manutenção das linhas de pesquisa;
- Contratação de estagiários;
- Contratação de bolsistas (PIBIC, PIBIT, etc.).

Resultados esperados *(O que o atingimento do sonho pode oferecer para a APTA):*

- Conseguir atingir a missão institucional - desenvolver pesquisas em prol da sociedade;
- Garantias das inovações tecnológicas e oferecimento para a sociedade;
- Colocar o país na fronteira do conhecimento;
- Participação mais efetiva no Sistema Nacional de Inovação
- Instituto de pesquisa tem a missão de trazer benefícios para a sociedade;
- A publicação de artigos científicos gerar novos conhecimentos que irão beneficiar a sociedade;
- Novas linhas de pesquisa e de trabalho;
- Valorização das pessoas e das carreiras de pesquisa administrativas;
- Sustentabilidade dos institutos e das pesquisas.

Pesadelo 3: Falta de interesse por parte do governo em manter as instituições de Pesquisa
Sonho *(Retomar o sonho/cenário ideal apresentado na etapa anterior):* - Investir para aprender a comunicar, fazer marketing para aumentar visibilidade; - Garantir orçamento (volume, autonomia, previsibilidade); - Trabalhar com diferentes perfis da cadeia produtiva, em cada setor (grandes produtores, fornecedores pequenos, quem beneficia, quem comercializa. Indiretamente: consumidores); - Universidade como parceira; - Demonstrar impacto social para população.
Como contornar *(O que é feito hoje para lidar com o pesadelo):* - Produtor entende o que fazem, mas a sociedade ainda não compreende; - Parceria com cadeia produtiva, valorizar o trabalho dos Institutos / APTA; - Esforço individual de alguns dirigentes para valorizar resultados e conquistas (mas ainda é pontual).
Resultados esperados *(O que o atingimento do sonho pode oferecer para a APTA):* Não preenchido pelo grupo

Resultados - Oficina 2: Especialistas (19/01/22)

Abaixo elencamos todos os resultados da oficina 2, realizada com especialistas de público externo à APTA em 19/01/22.

6.1. Atividade 1 - Pesadelos e sonhos mapeados com equipe APTA

6.1.1. Apresentação dos pesadelos e sonhos mapeados na oficina 1 e resultados (20min)

A oficina teve início com a apresentação de todos os pesadelos e sonhos mapeados anteriormente, a fim de contextualizar o problema e o cenário atual dos institutos de pesquisa e das equipes.

Assim como na oficina, os desafios estavam divididos nas áreas:
- Política, relação com o governo e autonomia;
- Gestão administrativa, burocracia, agilidade e parcerias;
- RH, carreira e gestão de pessoas;
- Entraves jurídicos, sistema de compras e orientação jurídica.

6.2. Atividade 2 - Arranjos possíveis

6.2.1. Apresentação de possíveis arranjos jurídico-institucionais, bem como a validação e contraposição das hipóteses;
6.2.2. Seleção dos principais cenários;
6.2.3. Divisão em grupos para discussão sobre prós e contras de cada cenário e identificação de casos concretos.

A equipe do Impact Hub elaborou uma apresentação com cenários jurídico-institucionais possíveis, mapeados ao longo da pesquisa desk e demais atividades, alinhado com a equipe da APTA envolvida no projeto.

Cenários jurídico-institucionais possíveis para a APTA:

1. Permanecer na administração direta

2. Administração indireta
Autarquia especial
Fundação estatal de direito privado
Empresa pública

3. Entidades de natureza paradministrativa
OSC/OS
Fundação de apoio
Serviço social autônomo

Para a oficina, foram priorizados os seguintes cenários: **Administração Direta, Autarquia especial, Serviço Social Autônomo, OSC/OS/OSCIP e Fundação de Apoio.**

Em seguida, os participantes foram divididos em dois grupos, com a responsabilidade de analisar os seguintes cenários:

Grupo 1
1. Administração direta
2. Paradministrativo (Serviço social autônomo)

Grupo 2
3. Administração indireta (autarquia especial e empresas estatais)
4. Paradministrativo (OS/OSC/OSCIP/Fundação de apoio)

Além desses arranjos, o grupo 2 levantou uma outra hipótese de Administração Indireta: a fundação estatal de direito privado. Na análise, cada grupo deveria preencher um slide com as seguintes informações:

- Prós e contras
- Oportunidades
- Riscos
- O que é preciso ser feito
- Exemplos

Abaixo, transcrevemos os pontos que foram preenchidos sobre cada cenário jurídico institucional:

Permanecer na Administração Direta

Prós:
- Missão institucional da APTA e do Estado - Possibilitar transferência de tecnologia (política pública);
- Estrutura forte, no cerne do Estado;
- Manutenção da carreira de pesquisador (servidor estatutário), com garantia de estabilidade e maiores resultados a longo prazo;
- Modelo híbrido: força política grande - mantém a organização dentro do Estado de SP, gerando maior apoio político;
- Investimento público na pesquisa, desvinculado de investimento externo;
- Proteção sobre a pressão da iniciativa privada e da pesquisa pública com fins não econômicos;

Influência e agilidade (modelos híbridos).

Contras:

A visão da Administração Direta é totalmente defasada e não acompanhou o crescimento do setor;
Burocracia: entidades que precisam ser *sui generis*;
Modelo de contratação do Estado não é flexível;
Centralização decisória no chefe do executivo (Governador);
Modelo mais engessado: prestação de contas, contratação, gestão de pessoas, etc.;
Pouca agilidade da Administração Direta.

Oportunidades:

- Nova legislação apoia a colaboração com fundações de apoio;
- Possibilidade de sistema híbrido: administração direta e outros modelos;
- Decreto de criação da APTA e Lei de Inovação (Lei 10.973 regulamentada pelo Decreto 9.283, de 2018);
- Há legislação que apoia a gestão híbrida, a partir de NITs, fundações, etc.;
- O modelo jurídico não é salvação. O problema estaria na gerência.

Riscos:

- Necessidade de organização de apoio para a gestão;
- Mesmo diante do sistema híbrido, há risco de instabilidade;
- Maior facilidade de alteração do regime de delegação;
- Evasão de servidores estatutários sem reposição;
- Estamos num final de governo e os ciclos influenciarão;
- A Administração Direta tem muitos entraves ;
- Mudança da legislação em 2021 mudou o modelo de dotação orçamentária, impossibilitando o planejamento de longo prazo; A APTA deixou de ser uma unidade orçamentária, mas, sim, de despesa.
- Risco / Questão geral: crise institucional atual - é o melhor momento para tomar decisão?
- Geral: Processo não participativo pode gerar uma não-legitimação do processo.

O que precisa ser feito:

- “Colocar os conselhos para funcionar”;
- Criar um único NIT para a APTA;
- Contratação de um OSC/ OSCIP para equilibrar e sair com algumas vantagens de alguns modelos;
- Ter dotação orçamentária do governo, mas que tenha recursos suplementares;
- Arranjo híbrido: o quanto pode ser delegado para outras organizações?

Exemplos:

Modelo híbrido: Pinacoteca; Museus de São Paulo: administração direta + organização (OS, OSCIP) que faz a gestão.

Autarquia/autarquia especial
Prós: - Receita própria; - Alguma autonomia (p.ex. autonomia de cátedra).
Contras: - Limitações equivalentes à Administração Direta; - Ingerência governamental; - Baixa autonomia administrativa; - Ingerências políticas (p.ex. ARTESP, ARSESP); - Não funciona na prática.
Oportunidades: - O grupo não preencheu esta seção.
Riscos: - Ter uma lei não garante o sucesso da ação; - Pouca mudança institucional; - Modelo não é adequado para o contexto.
O que precisa ser feito: O grupo não preencheu esta seção.
Exemplos: - USP, UNICAMP, UNESP; - Agência Espacial Brasileira (AEB).

Empresas estatais
Prós: - Gestão estratégica (conselho de administração com responsabilidade); - Maior autonomia; - Liberdade de governança.
Contras: Tem que dar lucro.
Oportunidades: - Aplicação da L. 13.303/16 (flexibilidade); - Proposta Vera Monteiro: Lei própria da Secretaria para contratação de temporários no Estado de São Paulo; - Facilidade de captação de parcerias junto ao mercado.
Riscos: - O grupo não preencheu esta seção.
O que precisa ser feito: - Analisar arranjos - empresa pública ou sociedade de economia mista; - Enquadrar como Segurança nacional (alimentação) - Art. 173 CF/88.

Exemplos:

- CPP (Companhia Paulista de Parcerias) do Estado de São Paulo (focada em parcerias);
- FINEP;
- IPT;
- Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A - CEITEC;
- EMBRAPA

Fundação estatal de direito privado

Prós:

- Conta com plano de cargos e salários;
- Tem estatuto, conselho de administração e governança;
- Fundações estatais de direito privado (p.ex. Fundação Padre Anchieta);
- Pode ter um contrato de desempenho com a SAA, através da Administração Direta.

Contras:

- O grupo não preencheu esta seção.

Oportunidades:

- Mantém-se na estrutura do Estado, mas tem uma fundação estatal criada pelo Estado que desempenha funções relacionadas às atividades da APTA;
- A fundação pode vir a ser acionista de uma estatal que tenha finalidade de fazer parcerias e pode, também, ter parcerias com OS.

Riscos:

- O grupo não preencheu esta seção.

O que precisa ser feito:

- Criação por lei.

Exemplos:

- Fundação Padre Anchieta.

OS (Organização Social) e OSC (Organização da Sociedade Civil)

De início, cumpre informar que a Lei de OS do Estado de SP não previu atividades de CT&I para serem realizadas por meio de OS.

Sobre OS (art. 1 da LC 846/1998):
Artigo 1° - O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à **saúde, à cultura, ao esporte, ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência, ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, à proteção e conservação do meio ambiente e à promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento,** atendidos os requisitos previstos nesta lei complementar. (NR)

Parágrafo único - As pessoas jurídicas de direito privado a que se refere o "caput" deste artigo serão submetidas ao controle externo da Assembleia Legislativa, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ficando o controle interno a cargo do Poder Executivo. (NR)

Por isso, esta seção dedica-se à análise do arranjo de OSC (organização da sociedade civil). Além disso, os especialistas participantes argumentaram que o arranjo de OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) é desatualizado, complexo e de pouco impacto.
Prós : - Entidade sem fins lucrativos; - Permite afastamento de servidores públicos para execução de atividades na OS; - Contratada pelo Estado para exercer uma política pública
Contras: - A Lei de OS do Estado de SP não previu atividades de CT&I para serem realizadas por meio de OS.
Oportunidades: - Designar parte das atividades da APTA para OSC.
Riscos: - Problema para lançamento de edital e seleção de OS; - Modelo de OS estadual é diferente do federal. Não temos OS em CT&I no Estado de SP.

O que precisa ser feito:

- Necessidade de consulta pública para seleção;
- Definir o escopo de atuação da OSC;
- Lançar edital de chamada pública para seleção de OSC;
- Interpretação legislativa para caber atividades de CT&I em OS, ou alteração legislativa na LC 846/98 para prever explicitamente atividades de CT&I;
- Constituir conselho de administração.

Exemplos:

- CNPEM (OS);
- Programa IdeiaGov (OSC: Associação Impact Hub Brasil).

Fundação de apoio

Prós:

- Permite maior agilidade do que a Administração Direta;
- Fiscalização pelo MP:
- Não precisa cumprir as exigências do MROSC;
- Autogestão orçamentária;
- Modernização da gestão em relação à Administração Direta;
- Permite regime de contratação mais flexível.

Contras:

- Instabilidade de carreira do servidor público;
- Controle do Ministério Público (pode vir politizado e processos mais burocráticos);
- Mais custos (compliance);
- As fundações têm servido de apoio, mas não é o suficiente.

Oportunidades:

- Melhor utilização e gestão da estrutura atual.

Riscos:

- Potenciais conflitos de interesses em contratações
- Recursos também serão auditados pelos tribunais.

O que precisa ser feito:

- Não começou a ter previsibilidade de recursos futuros;
- Complementação do modelo da Administração Direta através de fundações de apoio;
- Rito sumário para as contratações;
- Estabelecer parcerias;
- Conselho fiscal atuante.

Exemplos:

- Centro de inovação tecnológico (Fundepag);
- Fundepag + parcerias;
- Fundação Butantan.

Serviço social autônomo

Prós:

- Criação autorizada por lei específica (argumento mais forte por trás da contratação, característica de perenidade e segurança).

Contras:

Seção não preenchida pelo grupo.

Oportunidades:

- Designar parte das atividades da APTA para SAA.

Riscos:

- Risco de tirar da Administração Direta e colocar como serviço social autônomo: questionamentos do controle;
- Risco de uso de recursos orçamentários para uma entidade privada.

O que precisa ser feito:

- Definição de atividades e escopo a serem realizados;
- Criação de associação privada que executa atividades;
- Criação de lei que preveja o serviço social autônomo.

Exemplos:

- Investe SP;
- SEBRAE;
- SENAI.

6.3. Atividade 3 - Consolidação dos cenários e proposta de novos cenários, caso haja

Após a atividade, retornou-se para a plenária, onde foram apresentados os resultados de cada grupo e abriu-se para discussão e complementação por pessoas do grupo oposto.

Resultados - Oficina 3: Lideranças APTA (26/01/22)

Abaixo elencamos todos os resultados da oficina 3, realizada com as lideranças da APTA no ITAL, no dia 26 de janeiro de 2022:

7.1. Atividade 1 - Resumo das oficinas anteriores
7.1.1. Apresentação dos pesadelos e sonhos mapeados na oficina 1 e resultados (10min) 7.1.2. Apresentação dos cenários discutidos na oficina 2 (10min)
A oficina teve início com a apresentação dos resultados obtidos na oficina 1 e na entrevista com pessoas envolvidas com a APTA, a fim de contextualizar o problema e o cenário atual dos Institutos de pesquisa e das equipes dos mesmos. Bem como na oficina, os desafios estavam divididos nas áreas: - Política, relação com o governo e autonomia; - Gestão administrativa, burocracia, agilidade e parcerias; - RH, carreira e gestão de pessoas; - Entraves jurídicos, sistema de compras e orientação jurídica.

7.2. Atividade 2 - Arranjos possíveis
7.2.1. Apresentação dos possíveis arranjos jurídico-institucionais, validação e contraposição dos cenários.

A equipe do Impact Hub elaborou uma apresentação com os possíveis arranjos cenários jurídico-institucionais para a APTA, mapeados a partir da pesquisa desk e das atividades anteriores.

Cenários jurídico-institucionais possíveis para a APTA:

1. Permanecer na administração direta

2. Administração indireta
a. Autarquia especial
b. Fundação estatal de direito privado
c. Empresa pública

3. Entidades de natureza paradministrativa
d. OSC/OS
e. Fundação de apoio
f. Serviço social autônomo

Cada cenário jurídico-institucional recebeu um slide próprio com as seguintes informações:

- Definição;
- Natureza jurídica;
- Base legal;
- Características;
- Prós e contras;
- Oportunidades;
- Riscos;
- O que é preciso ser feito;
- Exemplos.

Abaixo, copiamos os detalhes dos cenários jurídicos-institucionais (definição, natureza jurídica, base legal, características):

Permanecer na Administração Direta
Definição: Órgãos ligados diretamente ao Poder Executivo, em nível federal, estadual e municipal. São subordinados ao chefe do poder a que pertencem, isto é, existe uma hierarquia entre eles.
Natureza jurídica: Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal (102-3), natureza jurídica de direito público.
Base legal: Art. 37, Constituição Federal de 1988
Características: Os órgãos da administração direta são pessoas jurídicas de direito público. Nesse caso, os serviços públicos são prestados por seus próprios meios, ou seja, sem a criação de nova personalidade jurídica

Autarquia e autarquia especial
Definição: pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram gestão administrativa e financeira descentralizada (art. 5°, inciso I, Decreto-Lei n° 200/67). Significado: autos (= próprio) + arquia (= comando, governo), significando, "comando próprio, direção própria, autogoverno".
Natureza jurídica: Pessoa jurídica de direito público.
Base legal: Decreto-Lei n° 200/1967.

Características: a) criação por lei; b) personalidade jurídica pública; c) capacidade de autoadministração; d) especialização dos fins ou atividades; e) sujeição a controle ou tutela.

Por ser pessoa jurídica de direito público, tem praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração Direta (regime jurídico de direito público). Difere da União, Estados e Municípios por não ter capacidade política, ou seja, o poder de criar o próprio direito.

É pessoa pública administrativa, porque tem apenas o poder de autoadministração, nos limites estabelecidos em lei, para o desempenho do serviço público descentralizado.

Obs: Autarquias em regime especial são aquelas que possuem características próprias, que as tornam "especiais", se comparadas com as autarquias comuns, como maior autonomia administrativa, técnica ou financeira. Cada autarquia especial tem suas peculiaridades.

Fundação estatal de direito privado

Definição: A fundação estatal de direito privado é uma estrutura pública, dotada de personalidade jurídica própria, criada em virtude de lei para desenvolver atividades não privativas de estado na área social.

A lei autorizadora ou o ato criador deve dispor sobre denominação, finalidades, formação e desenvolvimento do patrimônio, organização básica, sede, foro e vinculação para efeito de supervisão administrativa. Seu estatuto é estabelecido por decreto, conforme orientações estabelecidas em sua lei autorizativa.

Natureza jurídica: fundações podem ser de direito público ou privado, dependendo do regime que lhes for atribuído pela lei instituidora. Contudo, o regime jurídico de direito privado aplica-se à gestão administrativa da entidade pública de direito privado, inclusive quanto ao regime de seu pessoal (celetista); remuneração; ao pagamento e execução de seus créditos e débitos; e, ainda, aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.
Base legal: Decreto-Lei nº 200/1967.
Características: a) dotação patrimonial própria; b) personalidade jurídica própria atribuída por lei; c) desempenho de atividade atribuída ao Estado no âmbito social (p.ex. saúde, educação, cultura, entre outras); d) capacidade de autoadministração, autonomia administrativa; e) sujeição ao controle administrativo ou tutela por parte da Administração Direta. A fundação pública de direito privado sofre as derrogações do direito público, estabelecido pela Constituição Federal e legislação regulamentadora para todas as entidades da administração indireta: a) força de trabalho provida por concurso público; b) observância das regras públicas de compras e contratos ; c) fiscalização do controle interno do Poder Executivo e do controle externo. A fundação pública está submetida à supervisão da administração pública, sob os aspectos da legalidade e da eficiência.

Empresa estatal
Definição: Toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos. - Art. 3° Empresa pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios. - Art. 4° Sociedade de economia mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta.
Natureza jurídica: Pessoa jurídica de direito privado.
Base legal: Lei das Estatais (Lei n° 13.303/2016); Constituição Federal (art. 173).
Características: a) Criação e extinção autorizadas por lei; b) personalidade jurídica de direito privado; c) sujeição ao controle estatal; d) derrogação parcial do regime de direito privado por normas de direito público; e) vinculação aos fins definidos na lei instituidora; f) desempenho de atividade de natureza econômica.

A sociedade de economia mista deve ser estruturada sob a forma de sociedade anônima e a empresa pública tem capital detido integralmente pelo Poder Público. O regime jurídico é híbrido, ou seja, parcialmente de direito público, parcialmente de direito privado (p.ex. controle pelo Tribunal de Contas).

Organização da Sociedade Civil (OSC)

Definição: Entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (MROSC, inciso I, "a").

Natureza jurídica: Pessoa jurídica de direito privado.

Base legal: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC (Lei nº 13.019/14).

Características: São entidades privadas e sem fins lucrativos, cujas atividades buscam atender o interesse público. São instituições autônomas, legalmente constituídas e formadas pelo livre interesse e associação dos indivíduos, fazendo parte então do Terceiro Setor da economia. As atividades desenvolvidas pelas OSCs são bastante diversas como, por exemplo, ações nos âmbitos da educação, saúde, cultura, meio ambiente, assistência social, defesa de direitos, dentre outros.

As parcerias celebradas entre OSC e Poder Público são feitas por termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação, sendo selecionada por chamamento público (com exceções do art. 30 e 31 do MROSC).

a) exigência de chamamento público; b) imposição de medidas garantidoras de transparência; c) previsão de plano de trabalho anexo ao acordo firmado; d) previsão de monitoramento e avaliação pela Administração Pública; e) exigência de prestação de contas; f) previsão de penalidades pela execução em desacordo com o plano de trabalho e as normas.

Serviço social autônomo

Definição: Pessoa jurídica de direito privado, sem finalidade lucrativa, criada ou prevista por lei, visando implantar determinada política pública por meio de contrato de gestão, convênio ou outro instrumento jurídico de colaboração. São entidades paraestatais de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios. Não integra a administração direta nem a indireta.

Natureza jurídica: Personalidade jurídica de direito privado.

Base legal: Os serviços sociais autônomos são instituídos por lei.

Características: Não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas, sim, atividade de interesse público (serviços não exclusivos do Estado). Em outras palavras, é atividade privada de interesse público que o Estado decide por incentivar e subvencionar.

Apesar de não integrar a Administração, está sujeito a normas semelhantes às da Administração Pública (p.ex. observância aos princípios da licitação, exigência de processo seletivo para contratação de pessoal, prestação de contas. Além disso, são instituídas por lei.

Fundação de apoio
Definição: Fundação criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão, projetos de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e projetos de estímulo à inovação de interesse das ICTs (art. 2°, inciso VII da Lei de Inovação).
Natureza jurídica: Personalidade jurídica de direito privado.
Base legal: Lei de Inovação (Lei n° 10.973/04), Lei n° 8.958/94.
Características: Dar apoio a ICTs em projetos de pesquisa, ensino e extensão, projetos de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e projetos de estímulo à inovação. São fundações privadas instituídas ou credenciadas pelo Estado para oferecer maior autonomia financeira e administrativa para ICTs. Outras funções de apoio a ICTs: a) agilizar a contratação e executar projetos de P&D; b) captar recursos para aplicação em pesquisas; c) realizar atividades que fogem à vocação das ICTs; d) servir como intermediária na união de demanda e oferta tecnológicas, entre outras.

7.3. Atividade 3 - Preenchimento de matriz CSD de cada cenário

A terceira atividade desta oficina consistiu na divisão dos participantes em três grupos, que ficaram responsáveis por preencher uma matriz CSD (certezas, dúvidas e suposições) de cada arranjo jurídico-institucional proposto.

A matriz foi disponibilizada com o seguinte formato:

Certezas	Suposições	Dúvidas
Escreva um dado ou experiência.	Escreva uma hipótese, comece com "eu acho que"...	O que você gostaria de saber? Faça uma pergunta

Abaixo, estão transcritos os resultados da matriz CSD de cada um dos cenários analisados:

Administração Direta

Certezas:

- Administração Direta é burocrática e não é flexível;
- Governo não é uma entidade estática, busca evolução;
- Permanecer na Administração Direta é insustentável;
- Pesquisa e resultado dos institutos de pesquisa (Estado) são insubstituíveis;
- A essência não pode ser confundida com a sua aparência;
- Salários defasados;
- Modernização do Marco Legal de CT&I beneficiou as atividades dos Institutos;
- Reposição completa e suficiente do corpo técnico não ocorrerá;
- Política pública de SP para CT&I é muito pequena;
- A Administração Direta requer estabilidade funcional;

- A captação de recursos externos é dificultada na Adm. Direta;
- Distribuição de recursos sem critérios;
- Maior cobrança da sociedade.

Suposições:

- Trocas de modelo criam instabilidades prejudiciais aos projetos de longo prazo;
- A mudança de modelo jurídico pode obrigar uma expansão exponencial de custos na atividade meio, em detrimento da atividade final;
- Mudança na carreira com avaliações em níveis vertical e horizontal possibilitando a meritocracia;
- Acho que uma mudança de modelo jurídico trará repercussões catastróficas ao patrimônio institucional;
- As carreiras ficarão vulneráveis caso haja mudança de modelo jurídico;
- Aplicação de recursos humanos e financeiros deve ser em função de critérios estabelecidos no planejamento estratégico;
- "Eu acho que seria uma boa sair da SAA para a SDE (CCTI)";
- "Eu acho que deve reduzir a interferência de governos na evolução de CT&I".

Dúvidas:

- Quando teremos concurso e/ou reposição?
- A possibilidade de modelo híbrido é suficiente para alterar o cenário negativo?
- Quais os elementos que dificultam a agilidade, adaptabilidade e resiliência?
- Final de governo é momento para tratar de mudança de modelo jurídico?

- As alternativas à mudança de modelo jurídico (OSC e fundação de apoio) dão conta das demandas? (agilidade, desburocratização, etc.)
- É possível fixar recursos para pesquisa? Arrecadação do Estado;
- É possível o Governo tornar o atual modelo mais eficiente e adequado às necessidades da ciência?
- O que poderia provocar uma mudança de prioridade para o governo quanto à importância de pesquisa?
- Sem contratação de funcionários, até quando funcionaremos?

Autarquia e autarquia especial

Certezas:

- Autonomia orçamentária (p.ex. universidades paulistas);
- Escolha dos gestores;
- Continuidade dos projetos e programas;
- Possui limitações iguais ou equivalentes à Administração Direta;
- Menor burocracia para estabelecer parceria com o setor privado (contratos e convênios);
- Independente para decidir a reposição de pessoal;
- Manutenção de uma política de CT&I com uma carreira de pesquisador com um piso salarial estipulado;
- Devemos ter muito cuidado nas condições da criação da autarquia.

Suposições:

"Eu acho que a autarquia tem possibilidade de atuar através de fundações e parcerias com a iniciativa privada".

Dúvidas:

- Como ficaria a carreira de pesquisador com a mudança do regime jurídico para Administração Indireta?
- Como poderiam ser criados novos modelos de autarquia especial? Especialmente na questão jurídica.
- Por que não é recomendada pelos especialistas da Oficina 2?
- Como foi acordada a previdência nas universidades? Quem paga é o Estado ou a autarquia?
- Como seria o gerenciamento do patrimônio?
- Como obter orçamento vinculado ao ICMS?

Empresa estatal

Certezas:

- Dependente de aporte de recurso para operar bem;
- Limitação para uso do patrimônio;
- Limitações para operar como ICT;
- A Embrapa foi um modelo que desandou. Avaliar outros casos.

Suposições:

- "Eu acho que pode não alterar a questão de influência política";
- "Eu acho que há maior valorização da carreira" (progressão).

Dúvidas:

- Tem maior autonomia do que na Administração Direta?
- O maior problema é o Estatuto ou a Lei?
- O que fazer quando não tiver fluxo de recursos?

Fundação Estatal de Direito Privado

Certezas:

- Lei desatualizada não abrangendo a atividade-fim;
- Deixaremos de contar com o atendimento pelo IAMSPE;
- Tudo depende do recurso;
- O momento não é adequado para fazer alteração de regime jurídico (exige planejamento, alterações e adaptação);
- Maior agilidade nas contratações;
- Apoio jurídico;
- Mais eficiência na elaboração e execução de contratos;
- Fundações são supervisionadas por órgãos de controle (MP, CVM) que trará mais custos para a gestão;
- Informações preliminares apresentadas não parecem suficientes para propiciar ou viabilizar análise adequada;
- A carreira de pesquisador é obsoleta;
- Nas fundações há sempre a possibilidade dos administradores gerirem em benefício próprio;
- As fundações passam por crises recorrentes, necessitando de socorro governamental.

Suposições:

- Acho que sem planejamento, a capacidade de autoadministração da APTA a levará ao fim;
- Acho que as fundações públicas são obrigadas a recolher impostos vultosos, comprometendo a atividade fim;
- Acho que no momento é impossível mudar o regime jurídico;
- Acho que a reposição e ampliação de equipe podem ser facilitadas;
- Acho que nas fundações as demandas dos oligopólios têm preferência frente aos projetos sociais;
- Eu acho que o aprofundamento do conhecimento sobre esse regime é necessário antes de discuti-lo;
- Acho que no momento devemos começar a trabalhar com OSC (mantendo a APTA na Administração Direta).

Dúvidas:

- O que é área social na definição de fundação estatal?
- Como é a entrada de recursos?
- Esse tipo de organização é compatível e atenderia a atividades de CT&I?
- Esta lei inclui as atividades de CT&I?
- Como ficam os servidores das carreiras estatutárias?
- Como ficam os estatutários neste modelo?
- Quais são os contras e riscos não levantados preliminarmente?
- Qual a vantagem deste modelo sobre a Adm. Direta no que se refere a reposição de pessoal?
- Este modelo pode melhorar salários dos estatutários?
- Como o criador da lei vai definir se é modelo de direito público ou privado?

Serviço social autônomo

Certezas:

- Tempo muito longo devido a debate (ALESP);
- Formulação de lei que abrangesse todas as particularidades do Estado.

Suposições:

- Eu acho que não teríamos continuidade de projetos (longevidade necessária);
- Eu acho que são organizações que trabalham com projeto com atuação de curto e médio prazo;
- Eu acho que não está ancorado no Marco Legal de CT&I;
- Eu acho necessário avaliar o modelo do SENAI de atuação em pesquisa, CT&I.

Dúvidas:

- Como mudaria o trabalho das pessoas?
- Pode ser caracterizada como ICTESP e se envolver com o sistema de CT&I?
- Qual o impacto que teria sobre a carreira?
- Como ela poderia encaixar no nosso modelo atual?
- De onde vêm os recursos?
- Dependeria de um setor específico?
- Como fazer projetos tão longos?

Organização da sociedade civil (OSC)

Certezas:

- Não é mudança de modelo jurídico. É modelo de gestão;
- Modelo jurídico continuaria o mesmo;
- Não é solução para a parte de C&T;
- Não é solução de médio e longo prazo;
- Não resolve a falta de RH das instituições;
- Ferramenta necessária, independente do modelo jurídico;
- OSC não atende o desenvolvimento de ciência e tecnologia e inovação. Precisa de continuidade;
- Não resolve a questão da carreira.

Suposições:

- Eu acho que é bom como braço auxiliar;
- Eu acho que resolve apenas produtos e programas pontuais;
- Eu acho que é um processo de terceirização de atividade;
- Eu acho que há incerteza na captação de recursos.

Dúvidas:

- Qual o tempo de contrato? Ao final, haverá perdas na mudança de gestor?
- Após o contrato os contratados da OSC são demitidos?
- Como é a contratação de RH?
- Pode repassar para as ICTESPs dinheiro privado sem ser via fundação?
- Como será a gestão do conhecimento?
- Como afeta a carreira de pesquisador?
- De onde vem o recurso para essa contratação?
- Seleção da OSC parceira - compromisso? Como é feita a seleção?
- Sem pesquisadores, como gerir a OSC?
- Conflito de interesse entre OSC x IPs?
- Há divisão de recursos?
- Como é a questão da autonomia orçamentária da OSC?

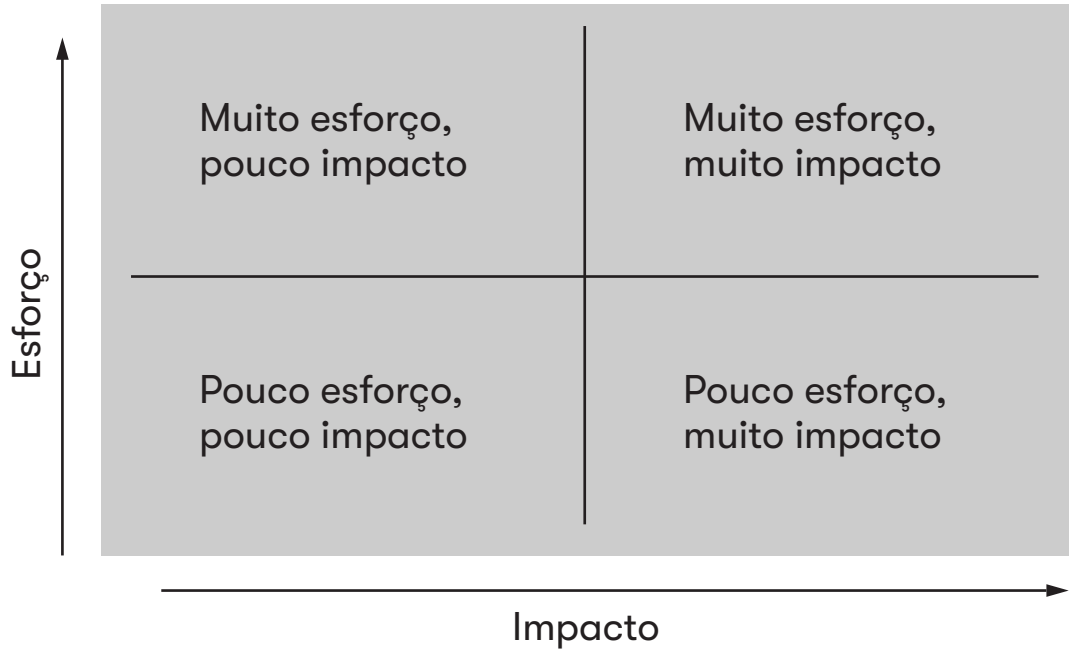
7.4. Atividade 4 - Matriz de esforço-impacto

A matriz de esforço-impacto é uma ferramenta para análise e priorização para tomada de decisão.

A partir da matriz CSD, foi pedido que cada pessoa avaliasse o esforço e o impacto de implementação para cada um dos possíveis cenários, atribuindo notas de 1 a 10 a partir da percepção de cada participante.

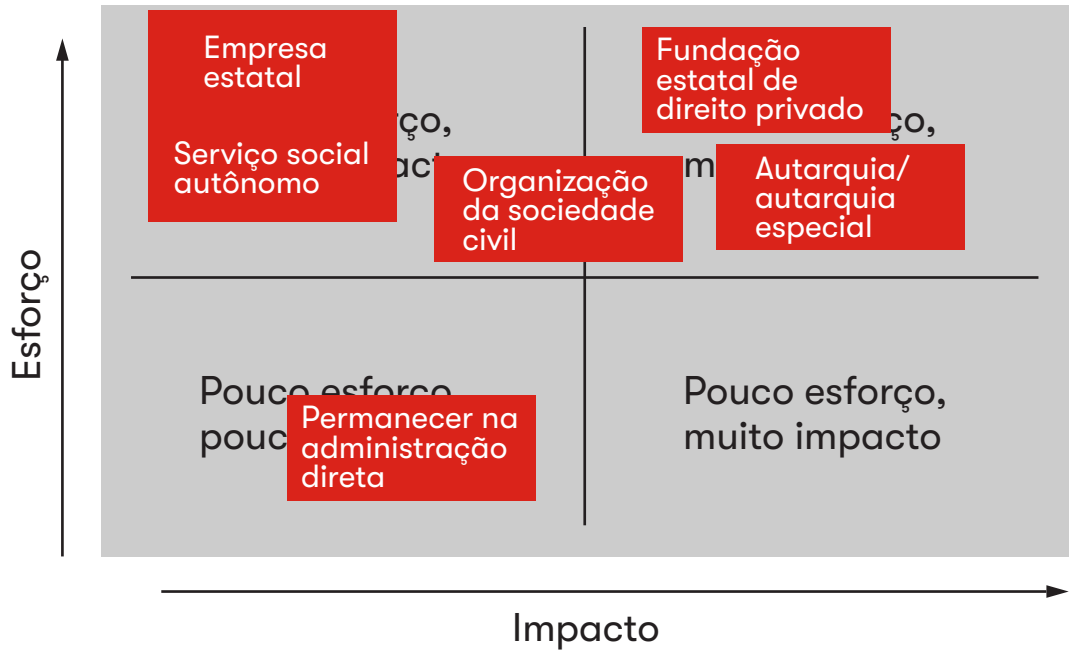
Matriz de esforço - impacto

- Quinze respondentes;
- Planilha com respostas;
- Alinhamento entre esforço e impacto para tomar a decisão.



Permanecer na administração direta | Empresa estatal | Autarquia/ autarquia especial

Fundação estatal de direito privado | Serviço social autônomo | Organização da sociedade civil



Ao final, entendeu-se que permanecer na Administração Direta ficou no quadrante “Pouco esforço, pouco impacto”. As alternativas de Empresa estatal, Serviço social autônomo e OSC ficaram na matriz de muito esforço para pouco impacto positivo.

Por fim, as alternativas autarquia especial e fundação estatal de direito privado foram posicionadas no quadrante de muito esforço para impacto positivo significativo.

É importante salientar, também, que na oficina de lideranças, o modelo de referência para empresa pública apresentado e discutido mais enfaticamente entre os participantes foi o da Embrapa, e não o do IPT.

Há um potencial no arranjo de empresa pública que deve ser analisado em maior profundidade em relação ao contexto jurídico-institucional, que é a possibilidade de uma empresa estatal via administração indireta. O arranjo também referenda como sugestão constituir uma empresa estatal junto à APTA.

Por fim, importa ressaltar que a maioria dos atores que participaram das entrevistas e oficinas destacaram a oportunidade e validade em se alterar ou pensar em novos arranjos jurídico-institucionais para o avanço das atividades da APTA e dos Institutos.

Benchmark - alternativas jurídico-institucionais para a APTA

A partir das atividades anteriores, somando-se aos resultados e aprendizados da pesquisa desk e das entrevistas realizadas, foi possível levantar os principais arranjos jurídico-institucionais que têm potencial de atender ao desafio apresentado pela APTA:

8.1. Permanecer na Administração Direta e contratar OSC para executar projetos

Benchmark: Programa IdeiaGov, hub de inovação aberta do Governo do Estado de SP, programa da SDE-SP (https://ideiagov.sp.gov.br/)

Em 2020 foi firmado Termo de Colaboração com a Associação Impact Hub Brasil para a execução do Programa IdeiaGov. IdeiaGov é o Programa de Implementação de Soluções Inovadoras para a Administração Pública, instituído pelo **Decreto Estadual 64.974/2020**, e busca soluções de mercado e da sociedade para desafios do Governo do Estado de São Paulo, oferecendo melhores serviços públicos para o cidadão e mais eficiência na gestão pública.

Liderado pelas Secretarias de Desenvolvimento Econômico e de Governo do Estado de São Paulo, juntamente com a Procuradoria-Geral do Estado, o IdeiaGov é operado pelo Impact Hub e conta com diversos parceiros públicos e privados. Em sua primeira edição, com a causa "Juntos contra a Covid-19", o programa lançou quatro editais que tiveram mais de 170 propostas inscritas.

Para saber mais sobre o funcionamento do Programa IdeiaGov e sua contratualização pela SDE, acesse:

Edital de Chamamento Público SDE nº 02/2019: https://www.desenvolvimentoeconomico.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/edital-de-chamamento-pblico-sde-inovagov-2019-18-10-19.pdf

Ata de Avaliação – Comissão de Seleção Edital de Chamamento Público SDE Nº 02/2019: https://www.desenvolvimentoeconomico.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/ata-de-avaliao.pdf

Termo de Colaboração assinado: https://www.desenvolvimentoeconomico.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/termo-de-colaboracao.pdf

Plano de Trabalho assinado: https://www.desenvolvimentoeconomico.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/plano-de-trabalho-pronto.pdf

Na página web da SDE-SP, na aba de Editais e deliberações, há outros documentos (como relatórios de prestação de contas e outras informações). Disponível em: https://www.desenvolvimentoeconomico.sp.gov.br/transparencia/editais-e-deliberacoes/.

Base legal: MROSC (Marco Legal das Organizações da Sociedade Civil), Lei n. 13.019/14.

O que é: alternativa utilizada pelo Poder Público para desenvolver bens e serviços através de parcerias com organizações da sociedade civil (OSC), em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, de fomento ou em acordos de cooperação.

As parcerias são regulamentadas pela Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações das Sociedades Civis (MROSC), e são selecionadas por meio de edital de chamada pública.

Na prática, é uma alternativa para apoiar o órgão ou entidade pública a executar projetos com apoio de OSCs, com duração específica. Pode ser importante para apoiar a execução, por exemplo, de um projeto de inovação aberta entre os institutos e empresas.

Como fazer: O edital deverá ser elaborado tendo como referência os objetivos, especificações técnicas e quantidades definidas nas etapas da Fase Preparatória e, segundo a Comissão Permanente de Convênios da CGU, deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

1. Programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria;

2. O objeto da parceria, com indicação da política, do plano, do programa ou da ação correspondente;

3. Obs: Segundo o art. 40, da Lei nº 13.019 de 2014, é vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado.

4. As datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;

5. As datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso;

Obs: Constitui critério obrigatório de julgamento o grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e, quando for o caso, ao valor de referência constante do chamamento (art. 27 da Lei nº 13.019 de 2014 e art. 9, §2º do Decreto nº 8.726, de 2016).

Obs: É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria, admitidos:

a) a seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na Unidade da Federação onde será executado o objeto da parceria;

b) o estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais. (art. 24, §2º da Lei nº 13.019 de 2014).

6. O valor previsto para a realização do objeto. No termo de colaboração o valor de referência e no termo de fomento, o teto;

7. As condições para interposição de recurso administrativo;

8. A minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria;

9. De acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos;

10. A previsão de contrapartida em bens e serviços, se for o caso

Obs: A previsão de contrapartida é facultativa. É vedada a exigência de contrapartida financeira. Se exigida, a contrapartida será em bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento (art. 35, §1º da Lei nº 13.019/2014).

O edital de chamamento público tem por finalidade fixar as condições necessárias à participação das organizações da sociedade civil e ao desenvolvimento da parceria, além de estabelecer determinado elo entre a Administração e os possíveis parceiros. Deve ser claro, preciso e fácil de ser consultado.

Em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, as exigências previstas no edital devem ser cumpridas integralmente, ressalvadas àquelas consideradas ilegais. O sucesso do chamamento público e da parceria dependem de ato convocatório e anexos bem elaborados.

Cabe ao edital disciplinar prazos, instruções relativas a recursos e impugnações, informações pertinentes ao objeto e aos procedimentos, forma de apresentação de documentos e de propostas, além de outras necessárias à realização do objeto.

É vedado aos agentes públicos estabelecer condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do chamamento público; ou ainda, preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer exigência impertinente ou irrelevante para o objeto do termo de parceria.

Recomendações:

As principais recomendações que envolvem esse arranjo são: conhecer arranjos contratuais que se valem do MROSC, entender quais potenciais projetos e atividades da APTA poderiam ser executados por OSCs e, a partir de então, avançar no planejamento da contratação, da definição do objeto da contratação e publicação de edital de chamamento público, nos termos da Lei nº 13.019/2014.

Outra recomendação envolve entender melhor as suposições e dúvidas levantadas na oficina 3, além de considerar as certezas listadas abaixo:

Certezas:

- Não é mudança de modelo jurídico. É modelo de gestão;
- Não é solução para a parte de C&T;
- Não é solução de médio e longo prazo;
- Não resolve a falta de RH das instituições;
- Ferramenta necessária, independente do modelo jurídico.

Suposições:

- Eu acho que é bom como braço auxiliar;
- Eu acho que resolve apenas produtos e programas pontuais;
- Eu acho que é um processo de terceirização de atividade;
- Eu acho que há incerteza na captação de recurso;

Dúvidas:

- Qual o tempo de contrato? Ao final, haverá perdas na mudança de gestor?
- Após o contrato os contratados da OSC são demitidos?
- Como é a contratação de RH?
- Pode repassar para as ICTESPs dinheiro privado sem ser via fundação?

- Como será a gestão do conhecimento?
- Como afeta a carreira de pesquisador?
- De onde vem o recurso para essa contratação?
- Seleção da OSC parceira - compromisso? Como é feita a seleção?
- Sem pesquisadores, como gerir a OSC?
- Conflito de interesse entre OSC x IPs?
- Há divisão de recursos?
- Como é a questão da autonomia orçamentária da OSC?

8.2. Permanecer na Administração Direta e aprimorar a utilização das fundações de apoio para apoiar a execução de atividades de CT&I e parcerias com a iniciativa privada e outras organizações

Benchmark: Instituto Butantan (https://butantan.gov.br/) e Fundação Butantan (https://fundacaobutantan.org.br).
O Instituto é ICTESP da Administração Direta estadual, ligada à Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES). A Fundação Butantan é uma entidade civil, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em 31 de maio de 1989, para apoiar o Instituto Butantan, órgão vinculado à Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, responsável pelo desenvolvimento de suas atividades científicas, tecnológicas, culturais e educacionais e na produção de imunobiológicos destinados ao Ministério da Saúde.

Desde a sua criação, a Fundação Butantan vem, continuamente, aprimorando seus processos internos, para bem cumprir suas atividades de apoio. Possui procedimentos próprios de uma entidade de natureza privada que, no entanto, deve se pautar pela observância dos princípios da legalidade, da economicidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade e da eficiência.

Dessa forma, para alcance de seus objetivos, a Fundação Butantan poderá firmar convênios, contratos, acordos, termos de parceria e outros instrumentos correlatos, com entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, com a interveniência do Instituto Butantan.

A instituição é credenciada pela Resolução SDECTIC nº 55/2018 como Fundação de Apoio da ICTESP Instituto Butantan.

Na prática, a Fundação Butantan toma a liderança em atividades de PD&I, inclusive na venda de produtos.

Natureza jurídica: Personalidade jurídica de direito privado.

Base legal: Lei n. 8.958/1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.

Lei n. 10.973/2004 (Lei de Inovação), que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.

O que é: Fundação criada com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão, projetos de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e projetos de estímulo à inovação de interesse das ICTs (art. 2º, inciso VII da Lei de Inovação).

Características: a) agilizar a contratação e executar projetos de P&D; b) captar recursos para aplicação em pesquisas; c) realizar atividades que fogem à vocação das ICTs; d) servir como intermediária na união de demanda e oferta tecnológicas, entre outras.

Recomendações:

Avaliar casos de sucesso de fundações de apoio de ICTs públicas, especialmente de ICTESPs, para aprimorar a atuação das fundações de apoio da APTA e voltá-las para a atuação de negócio, com aprimoramento de equipe de gestão e boas práticas de outras fundações.

Agendar reuniões de trabalho com a Fundação Butantan (especialmente com a equipe do NIT da Fundação Butantan, que participou das entrevistas e da oficina 2 deste projeto), que poderão trazer mais informações sobre boas práticas, riscos e oportunidades para as fundações vinculadas à APTA.

A partir do entendimento sobre outras fundações de apoio e sua atuação, pode-se vir a definir novas atividades ou responsabilidades das fundações de apoio vinculadas à APTA (Fundag e Fundepag).

8.3. Manter institutos na Administração Direta e criar empresa estatal embaixo da APTA ("Apta Negócios") que administraria no estilo IPT os laboratórios de open innovation da APTA, ou transformar a APTA em empresa estatal

Benchmark: IPT (https://www.ipt.br/), em especial a iniciativa IPT Open, iniciativa de inovação aberta do IPT (https://www.ipt.br/openexperience/).
O IPT é um instituto vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo e há mais de cem anos colabora para o processo de desenvolvimento do país. Um dos maiores institutos de pesquisas do Brasil, o IPT conta com laboratórios capacitados e equipe de pesquisadores e técnicos altamente qualificados, atuando basicamente em quatro grandes áreas:

- inovação, pesquisa e desenvolvimento;
- serviços tecnológicos;
- desenvolvimento e apoio metrológico;
- informação e educação em tecnologia.

Para além da atuação do IPT como empresa pública, é importante acompanhar e analisar, como benchmark, a iniciativa do IPT Open Experience. Lançado em 2019, o programa IPT Open Experience abre seu campus localizado na Cidade Universitária para que empresas instalem seus centros de inovação ou participem dos hubs, que envolvem startups, clientes, fornecedores, universidades, centros de pesquisa, investidores, pesquisadores e órgãos de governo no mesmo ambiente.

O IPT Open Experience é destinado para empresas de todos os portes e quaisquer setores econômicos que demandam soluções com alta intensidade tecnológica. A meta do programa é gerar novos produtos e soluções inovadoras por meio da conexão entre todos os elos da jornada da inovação em um único local.

O IPT Open Experience funciona com duas frentes:

- Centros de P&D: empresas com atividades em P&D têm a oportunidade de criar centros próprios de pesquisa aplicada, em qualquer área de atuação, conectados à infraestrutura de tecnologia e negócios do IPT.

- Hubs de Inovação: ambiente de inovação aberta criado para solucionar desafios tecnológicos das empresas por meio da interação com startups, pesquisadores, universidades, órgãos de governo e outros atores do ecossistema de ciência, tecnologia e inovação.

O objetivo do IPT Open Experience é tornar-se o principal catalisador dos desafios de inovação das empresas, conectando suas demandas com as soluções tecnológicas do IPT e de uma ampla rede de instituições parceiras, tais como: USP, ITA, Unicamp, Unesp, Unifesp e Hospital das Clínicas.

Além do benchmark do IPT, foram apresentadas durante as oficinas outros arranjos e instituições que podem servir de referência, como a Embrapa, a CPP (Companhia Paulista de Parcerias) do Estado de São Paulo (focada em parcerias), a FINEP, ou mesmo o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A - CEITEC.

Base legal: Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016); Constituição Federal (art. 173).

O que é: Empresa estatal é toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União, ou seja, de prestação de serviços públicos.

Características: a) Criação e extinção autorizadas por lei; b) personalidade jurídica de direito privado; c) sujeição ao controle estatal; d) derrogação parcial do regime de direito privado por normas de direito público; e) vinculação aos fins definidos na lei instituidora; f) desempenho de atividade de natureza econômica.

Recomendações:

A criação de empresa estatal pode ser feita tanto transformando a APTA em estatal, como criando uma empresa vinculada à APTA com um objetivo específico (p.ex. para desenvolver soluções ou para administrar laboratórios de inovação aberta, similares ao IPT Open).

Na oficina 3 foram levantadas as seguintes certezas em relação a esse arranjo:
Dependente de aporte de recurso para operar bem;
Limitação para uso do patrimônio;
Limitações para operar como ICT;
A Embrapa foi um modelo que "desandou". Avaliar outros casos.

Como destacado anteriormente, na oficina 3, o modelo de referência para empresa pública apresentado e discutido mais enfaticamente entre os participantes foi o da Embrapa, e não o do IPT ou de outras empresas públicas e sociedades de economia mista.

Deve-se destacar que há um potencial no arranjo jurídico-institucional de empresa pública que deve ser analisado em maior profundidade, especialmente em conversas aprofundadas com outros especialistas e com representantes de empresas estatais que sirvam de referência.

Portanto, o arranjo de empresa estatal permanece como uma das recomendações de possível arranjo jurídico para a APTA.

Como recomendação, sugere-se analisar em maior profundidade os arranjos e possibilidades para se constituir empresa estatal. Além disso, recomenda-se compreender mais as suposições e dúvidas que foram levantadas na oficina 3, listadas novamente abaixo:

Suposições:

Eu acho que pode não alterar a questão de influência política;
Eu acho que há maior valorização da carreira (progressão).

Dúvidas:

Tem maior autonomia do que na Administração Direta?
O maior problema é o Estatuto ou a Lei?
O que fazer quando não tiver fluxo de recursos?

Próximos passos:

Após o entendimento sobre essas suposições e dúvidas, há de se avançar para os próximos passos, que envolvem: definição da atividade de natureza econômica que irá exercer, relacionada a um relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional (que pode vir a ser a alimentação); criação e extinção autorizadas por lei.

Sobre a criação, o artigo 2° da Lei das Estatais dispõe que:

Art. 2° A exploração de atividade econômica pelo Estado será exercida por meio de empresa pública, de sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

§ 1° A constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista dependerá de prévia autorização legal que indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, nos termos do caput do art. 173 da Constituição Federal .

8.4. Administração Indireta: Autarquia especial

Benchmark: A análise feita durante as oficinas nos trouxe alguns casos de autarquias ou autarquias de natureza especial com atuação na área de CT&I e que podem ser consideradas no benchmark.

Focamos nas universidades públicas paulistas e no IPEN, também do Estado de São Paulo:

- Universidade de São Paulo (USP): a Universidade de São Paulo, criada pelo Decreto estadual nº 6.283, de 25 de janeiro de 1934, modificado pelo decreto-lei estadual nº 13.855, de 29 de fevereiro de 1944, é autarquia de regime especial, com autonomia didático-científica, administrativa, financeira e disciplinar, sujeita à fiscalização do Governo do Estado, no que disser respeito à tomada de contas e inspeção de contabilidade.

- Estatuto da USP: http://www.leginf.usp.br/?historica=decreto-no-52-326-de-16-de-dezembro-de-1969.

- Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP): a Universidade de Campinas, criada pela Lei nº 7.655, de 28 de dezembro de 1962, alterada pelas Leis nº 9.715, de 30 de janeiro de 1967, e 10.214, de 10 de setembro de 1968, é entidade autárquica estadual de regime especial, na forma do artigo 4º da Lei Federal nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, com autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, patrimonial e disciplinar.

- A universidade é uma autarquia autônoma em política educacional, mas subordinada ao Governo Estadual no que se refere a subsídios para a sua operação. Assim, os recursos financeiros são obtidos principalmente do Governo do Estado de São Paulo e de instituições nacionais e internacionais de fomento.

- Regimento geral da UNICAMP: https://www.sg.unicamp.br/download/documentos-e-legislacoes/2db7456fd9ef8d40bc1891d21fffa1ee.

- Universidade Estadual Paulista (UNESP): a Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), criada pela Lei nº 952, de 30 de janeiro de 1976, é autarquia de regime especial, com autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial, regendo-se por este Estatuto e por seu Regimento Geral.

- Estatuto da UNESP: https://unesp.br/servico/estatuto_unesp.pdf.

- Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares: autarquia vinculada à SDE-SP, gerida - técnica e administrativamente - pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), órgão do MCTI, do Governo Federal.

Base legal: Decreto-Lei nº 200/1967. São criadas por lei.

Natureza jurídica: Pessoa jurídica de direito público

O que é: pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram gestão administrativa e financeira descentralizada (art. 5º, inciso I, Decreto-Lei nº 200/67).

Significado: autos (= próprio) + arquia (= comando, governo), significando "comando próprio, direção própria, autogoverno".

Características:

a) criação por lei; b) personalidade jurídica pública; c) capacidade de autoadministração; d) especialização dos fins ou atividades; e) sujeição a controle ou tutela.

Recomendações:
Segundo especialistas participantes da oficina 2, é uma alternativa com pouca mudança prática em relação a permanecer na Administração Direta. Por ser pessoa jurídica de direito público, tem praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração Direta (regime jurídico de direito público).

Uma recomendação possível seria realizar entrevistas ou análises de situações reais sobre o modelo, a fim de compreender os limites, possibilidades e oportunidades do arranjo para a APTA.

8.5. Administração Indireta: instituir fundação estatal de direito privado

Benchmark: Fundação Padre Anchieta - Centro Paulista de Rádio e TV Educativas (https://fpa.com.br/): a fundação é a mantenedora da TV Cultura, Rádios Cultura FM e Cultura Brasil, MultiCultura Educação, Univesp TV e TV Rá Tim Bum!.

A Fundação Padre Anchieta é uma entidade de direito privado que goza de autonomia intelectual, política e administrativa. A instituição é custeada por dotações orçamentárias e por recursos próprios.

A fundação foi constituída pela Lei nº 9.849/1967, destinada a promover atividades educativas e culturais através do rádio e da televisão.
(https://governo-sp.jusbrasil.com.br/legislacao/223869/lei-9849-67).

Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE (http://www.fde.sp.gov.br/): A FDE, pessoa jurídica de direito privado, dotada de autonomia técnica, administrativa e financeira, é vinculada à Secretaria da Educação.

Tem por objetivo "complementar as políticas educacionais da Secretaria da Educação, no que se refere à produção, aquisição e distribuição de material instrucional, necessário ao processo de ensino e aprendizagem, bem como cumprir a política de suprimento de recursos físicos para educação, destinados à própria Secretaria da Educação ou a seus órgãos."

A Fundação cumpre seu objetivo mediante, entre outras coisas:

i. aquisição, junto a empresas editoras, de livros didáticos, de acordo com o levantamento dos livros adotados; ii. promoção de pesquisas e estudos em Tecnologia Educacional, sob seus aspectos pedagógico, econômico e comercial; iii. desenvolvimento de material instrucional, promovendo sua permanente avaliação e atualização; iv. promoção de treinamento e aperfeiçoamento de professores das redes oficiais de ensino, em todos os campos da tecnologia Educacional; entre outras.

O Decreto nº 27.102/1987 traz mais detalhes sobre seu funcionamento e características: (https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1987/decreto-27102-23.06.1987.html).

Base legal: Decreto-Lei nº 200/1967

O que é: A fundação pública de direito privado (ou fundação estatal) é uma estrutura pública, dotada de personalidade jurídica própria, criada em virtude de lei para desenvolver atividades não privativas de estado.

A lei autorizadora ou o ato criador deve dispor sobre denominação, finalidades, formação e desenvolvimento do patrimônio, organização básica, sede, foro e vinculação para efeito de supervisão administrativa.

Seu estatuto é estabelecido por decreto, conforme orientações estabelecidas em lei. O regime jurídico de direito privado aplica-se à gestão administrativa da entidade pública de direito privado, inclusive quanto ao regime de seu pessoal (celetista); remuneração; ao pagamento e execução de seus créditos e débitos; e, ainda, aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.

Características:

a) dotação patrimonial própria; b) personalidade jurídica própria atribuída por lei; c) desempenho de atividade atribuída ao Estado no âmbito social (p.ex. saúde, educação, cultura, entre outras); d) capacidade de autoadministração, autonomia administrativa; e) sujeição ao controle administrativo ou tutela por parte da Administração Direta.

A fundação pública de direito privado sofre as derrogações do direito público, estabelecido pela Constituição Federal e legislação regulamentadora para todas as entidades da administração indireta:

a) força de trabalho provida por concurso público; b) observância das regras públicas de compras e contratos; c) fiscalização do controle interno do Poder Executivo e do controle externo. A fundação pública está submetida à supervisão da administração pública, sob os aspectos da legalidade e da eficiência.

Recomendações:

Não foram encontrados exemplos de fundação estatal de direito privado voltada a atividades de CT&I. Talvez valha a pena analisar mais o modelo para entender sua viabilidade, especialmente conversando com representantes da Fundação Padre Anchieta e da FDE.

Além disso, será necessário analisar em maior profundidade as suposições e dúvidas levantadas pelas lideranças da APTA na Oficina 3, listadas novamente abaixo:

Suposições:

- Acho que sem planejamento, a capacidade de autoadministração da APTA a levará ao fim;
- Acho que as fundações públicas são obrigadas a recolher impostos vultosos, comprometendo a atividade fim;
- Acho que no momento é impossível mudar o regime jurídico;
- Acho que a reposição e ampliação de equipe podem ser facilitadas;
- Acho que nas fundações as demandas dos oligopólios têm preferência frente aos projetos sociais;
- Eu acho que o aprofundamento do conhecimento sobre esse regime é necessário antes de discuti-lo;
- Acho que no momento devemos começar a trabalhar com OSC (mantendo a APTA na Administração Direta).

Dúvidas:

- O que é área social na definição de fundação estatal?
- Como é a entrada de recursos?
- Esse tipo de organização é compatível e atenderia a atividades de CT&I?
- Esta lei inclui as atividades de CT&I?
- Como ficam os servidores das carreiras estatutárias?

- Como ficam os estatutários neste modelo?
- Quais são os contras e riscos não levantados preliminarmente?
- Qual a vantagem deste modelo sobre a Administração Direta no que se refere a reposição de pessoal?
- Este modelo pode melhorar salários dos estatutários?
- Como o criador da lei vai definir se é modelo de direito público ou privado?

8.6. Entidades paradministrativas: contratação de OS (Organização Social)

Benchmark:

Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais - CNPEM (https://cnpem.br/): CNPEM é a denominação da Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS), Organização Social qualificada pelo Decreto nº 2.405, de 26 de novembro de 1997, pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

É responsável pela gestão dos Laboratórios Nacionais de Luz Síncrotron (LNLS), de Biociências (LNBio), Laboratório Nacional de Ciência e Tecnologia do Bioetanol (CTBE) e de Nanotecnologia (LNNano).

Base legal:
- Lei Federal nº 9.637/1998: 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.
- Lei Complementar Estadual nº 846/1998: Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e dá outras providências.

O que é: OS é uma qualificação que a Administração outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, para que ela possa receber certos benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias, isenções fiscais, entre outros), para a realização de seus fins, que devem ser necessariamente de interesse da comunidade.

De acordo com a Lei federal nº 9.637/98, o Poder Executivo pode qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sociais sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesse mesmo diploma.

Contudo, a Lei Complementar Estadual nº 846/1998 não prevê a qualificação de OS para executar atividades relacionadas à pesquisa científica ou desenvolvimento tecnológico. Portanto, não seria possível, hoje, constituir uma OS para realizar o objeto da APTA.

Artigo 1º - O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à saúde, à cultura, ao esporte, ao atendimento ou promoção dos direitos das pessoas com deficiência, ao atendimento ou promoção dos direitos de crianças e adolescentes, à proteção e conservação do meio ambiente e à promoção de investimentos, de competitividade e de desenvolvimento, atendidos os requisitos previstos nesta lei complementar.

Parágrafo único - As pessoas jurídicas de direito privado a que se refere o "caput" deste artigo serão submetidas ao controle externo da Assembleia Legislativa, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ficando o controle interno a cargo do Poder Executivo.

Por fim, a OS é uma forma de parceria entre Poder Público e terceiro setor para execução de atividades de interesse público que não necessitam ser prestadas pelos órgãos e entidades governamentais.

Recomendações:

A Lei de OS do Estado de SP não previu atividades de CT&I para serem realizadas por meio de OS. Contudo, não é viável no Estado de São Paulo, uma vez que a Lei Complementar n. 846/98 não prevê OS para atividades de CT&I. Mudança legislativa demandaria ⅔ de votos na Assembleia.

As recomendações, a partir desse cenário do Estado de São Paulo, são buscar uma interpretação legislativa para contemplar atividades de CT&I em OS, ou promover a alteração legislativa na LC 846/98 para prever explicitamente atividades de CT&I.

8.7. Entidades paradministrativas: Serviço social autônomo

Benchmark:

Investe SP (https://www.investe.sp.gov.br/), serviço social autônomo instituído pela Lei nº 13.179, de 19 de agosto de 2008.

Artigo 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a instituir Serviço Social Autônomo, com a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento, especialmente as que contribuam para a atração de investimentos, a redução das desigualdades regionais, a competitividade da economia, a geração de empregos e a inovação tecnológica.

Iniciativas de PD&I e inovação aberta do **SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial)**. Decreto nº 49121-B/1960: Aprova Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

Em pesquisa de benchmark foram encontradas algumas iniciativas de PD&I e open innovation de SENAIs de vários estados:

- Plataforma Inovação para a Indústria (http://www.ms.senai.br/tecnologia_inovacao/pesquisa_desenvolvimento_inovacao/): a Plataforma Inovação para a Indústria financia o desenvolvimento de produtos, processos ou serviços inovadores, com o objetivo de aumentar a produtividade e a competitividade da indústria brasileira, além de promover a otimização da segurança e saúde na indústria.

Iniciativas de PD&I do SENAI MS: (http://www.ms.senai.br/tecnologia_inovacao/pesquisa_desenvolvimento_inovacao/):

a. STI SENAI: projetos de pesquisa aplicada, consultorias e metrologia em parceria com empresas, apoiando a inovação, a prospecção, a difusão de tecnologias e a proteção da propriedade intelectual;

b. ISI Biomassa: pesquisa aplicada para desenvolvimento de novos produtos, serviços e processos inovadores em transformação de biomassa, para agregar maior valor às commodities, matérias-primas e biomassa residual, atraindo novas divisas, tornando as indústrias brasileiras mais competitivas, pela introdução de novas tecnologias em produtos e processos;

c. IST – Alimentos e Bebidas: 3 laboratórios, onde se realizam análises Microbiológicas e Físico-Químicas em alimentos e bebidas, além do novíssimo laboratório de sementes.

2 *Sobre OS, confira: AZEVEDO, Eurico de Andrade. Organizações Sociais. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista5/5rev6.htm>.*

- Aliança Agroindustrial: Desenvolvimento de soluções inovadoras para grupos de empresas industriais e agroindustriais: (https://www.portaldaindustria.com.br/canais/plataforma-inovacao-para-a-industria/categorias/alianca-agroindustrial/): em 2021, a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e o Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) lançaram a categoria de cooperação bilateral denominada Aliança Agroindustrial, plataforma que vai abrigar projetos de pesquisa e inovação voltados para o agronegócio em sinergia com a indústria. O objetivo da ação é promover a inovação a partir da união das capacidades e recursos das instituições em parceria com entes do setor industrial.

Base legal: Os serviços sociais autônomos são instituídos por lei, como aquelas mencionadas nos casos da InvesteSP e do SENAI, acima.

O que é: Definição: Pessoa jurídica de direito privado, sem finalidade lucrativa, criada ou prevista por lei, visando implantar determinada política pública por meio de contrato de gestão, convênio ou outro instrumento jurídico de colaboração. São entidades paraestatais de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios. Não integra a Administração direta nem a indireta.

Natureza jurídica: Personalidade jurídica de direito privado.

Base legal: Os serviços sociais autônomos são instituídos por lei.

Características: Não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas sim atividade de interesse público (serviços não exclusivos do Estado). Em outras palavras, é atividade privada de interesse público que o Estado resolve incentivar e subvencionar.

Apesar de não integrar a Administração, está sujeito a normas semelhantes às da Administração Pública (p.ex. observância aos princípios da licitação, exigência de processo seletivo para contratação de pessoal, prestação de contas.

Recomendações:
Não foi encontrado exemplo de serviço social autônomo diretamente relacionado a CT&I. Algumas organizações do Sistema S, como o SENAI, executam atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação em áreas específicas e podem servir de referência.

Além disso, será necessário analisar em maior profundidade as suposições e dúvidas levantadas pelas lideranças da APTA na Oficina 3, listadas novamente abaixo:

Suposições:
Eu acho que não teríamos continuidade de projetos (longevidade necessária);
Eu acho que são organizações que trabalham com projeto com atuação de curto/ médio prazo;
Eu acho que não está ancorado no Marco Legal de CT&I;
Eu acho necessário avaliar o modelo do SENAI de atuação em pesquisa, CT&I.

Dúvidas:
Como mudaria o trabalho das pessoas?
Pode ser caracterizada como ICTESP e se envolver com o sistema de CT&I?
Qual o impacto que teria sobre a carreira?
Como ela poderia encaixar no nosso modelo atual?
De onde vêm os recursos?
Dependeria de um setor específico?
Como fazer projetos tão longos?

Para saber sobre o estímulo à atividade de inovação nas CT&Is, acesse: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm

Considerações finais

Com o objetivo de compreender o atual cenário da APTA para uma análise profunda dos arranjos que poderiam atender às suas necessidades, foram realizadas as atividades descritas, incluindo desk research para maior compreensão de artigos e legislação aplicáveis aos cenários propostos, e a realização de oficinas para avaliar forças; fraquezas; possíveis cenários e riscos dos arranjos jurídicos-institucionais apresentados no benchmark com potencial de atender ao desafio apresentado pela APTA.

A realização das atividades realizadas nas entrevistas e nas oficinas possibilitaram uma análise profunda, com diferentes pontos de vista e experiências para responder à pergunta objeto deste projeto: **"Quais são os principais modelos jurídicos e de gestão que permitam a APTA desenvolver uma estrutura de gestão e de operação mais ágil, adaptável e resiliente?"**

Ao final do processo, destacou-se que podem haver maiores oportunidades e possibilidades ao considerar novas medidas jurídico-institucionais para o avanço das atividades da APTA e dos institutos.

Um destaque que merece ser pontuado em relação ao contexto jurídico-institucional e que conclui o estudo do presente relatório é a possibilidade da APTA se tornar uma empresa estatal, via administração indireta. Há um potencial no arranjo de empresa pública que deve ser analisado em maior profundidade.

O benchmark a seguir se debruça neste arranjo e em suas possibilidades, e referenda como uma das sugestões de arranjo jurídico-institucional a constituição de empresa estatal junto à APTA.

Benchmark empresa estatal: Manter institutos na Administração Direta e criar empresa estatal embaixo da APTA ("APTA Negócios") ou transformar a APTA em empresa estatal.

Base legal: Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016); Constituição Federal (art. 173).

Empresa estatal é toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União, ou seja, de prestação de serviços públicos.

A sociedade de economia mista é uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado. Observa-se, dentro do contexto da empresa estatal, que seu regime jurídico-institucional é híbrido, ou seja, parcialmente de direito público, parcialmente de direito privado. Sendo assim, sua finalidade governamental é cumprida ao mesmo tempo em que explora seu leque de oportunidades em desenvolver iniciativas com a esfera privada e outros atores do ecossistema.

A administração indireta pode promover um sistema de gestão estratégico com maior autonomia e liberdade de governança, viabilizando novas oportunidades para a instituição e para os institutos, tais como:

- flexibilidade e organização das políticas internas (L. 13.303/16);
- autonomia de gestão orçamentária e metodológica;
- maior facilidade para a captação de parcerias junto ao mercado,
- ainda que esteja atrelada ao Governo do Estado.

As principais características para o arranjo jurídico-institucional via administração indireta, são:

a) Criação e extinção autorizadas por lei; b) personalidade jurídica de direito privado; c) sujeição ao controle estatal; d) derrogação parcial do regime de direito privado por normas de direito público; e) vinculação aos fins definidos na lei instituidora; f) desempenho de atividade de natureza econômica.

Permanecer na administração direta e optar por contratar OSC para executar projetos específicos ou aprimorar a utilização de fundações de apoio, ainda pode demandar da APTA soluções alternativas para questões de médio e longo prazo, como por exemplo, os desafios ligados ao tema de contratação de pessoal e recursos humanos.

As principais recomendações, a partir de agora, são:

i. analisar e dar continuidade às discussões sobre os arranjos jurídico-institucionais apresentados no benchmark, seja internamente, ou com o envolvimento de especialistas (legisladores, advogados e advogadas, dirigentes de entidades com os diferentes arranjos, entre outros) para se tentar chegar à alternativa que mais se adequa às necessidades da APTA;

ii. dar publicidade, total ou em versão resumida, a esse material, bem como comunicar a todas as partes envolvidas os resultados do projeto, a fim de dar transparência e envolver todos os atores nesse processo;

iii. decidir sobre o arranjo ou arranjos mais relevantes para a APTA e, então, articular e realizar as atividades necessárias para a alteração ou instituição, a depender das particularidades e características de cada arranjo.

Espera-se que este relatório, que reúne e estrutura todas as atividades realizadas e aprendizados colhidos durante as entrevistas e oficinas, possa orientar a APTA na tomada de decisão e encaminhamento para que sua estrutura de gestão e de operação sejam mais ágeis, adaptáveis e resilientes.

Anexo I - Questionário - Entrevistas APTA

Objetivo: explorar caminhos para que a APTA encontre modelos jurídicos e de gestão para uma estrutura mais ágil, adaptável e resiliente, entendendo desejos, receios, oportunidades e desafios.
Estimativa de duração: 1 hora

A entrevista será gravada para registro e possível transcrição. O uso de frases, quando feito, será sempre de forma anônima, sem identificação do entrevistado/a.

1. Sobre o/a entrevistado/a:
1.1. Olá, você poderia se apresentar brevemente? (trajetória, posição atual)
1.2. Qual sua relação com a APTA? Desde quando trabalhou/trabalha ou se relacionou/relaciona de alguma forma com a Agência?

2. Sobre a APTA em sua situação atual
2.1. Em sua visão, como você descreveria a atual situação institucional / estrutura de gestão da APTA? Quais são suas principais características, forças e desafios?
2.2. Como você julga que essas características podem se comportar no futuro, caso não haja mudança significativa de estrutura / forma institucional? Tendem a permanecer da mesma forma, melhorar ou piorar?

3. Sobre a potencial mudança
3.1. Este projeto busca alternativas institucionais para a atuação da APTA. Em sua visão, quais são as principais motivações dessa busca por mudança?
3.2. A se concretizar uma mudança da APTA, que características não podem faltar de nenhum jeito na nova solução institucional? O que é essencial em sua "lista de desejos"?
3.3. E o que é interessante, mas secundário?
3.4 Quais são as principais oportunidades que se quer aproveitar com uma mudança institucional?
3.5 Quais são os principais riscos que precisam ser enfrentados em uma potencial mudança institucional?
3.6 Em sua visão, quais seriam as reações dos principais stakeholders / grupos de interesse a essa possível mudança? (Governo de SP, Institutos, funcionários, pesquisadores / academia, parceiros, imprensa, setor / indústria do agronegócio, organizações da sociedade civil... outros?)

4. Cenários e alternativas jurídicas / institucionais

4.1 De acordo com seu conhecimento e experiência, há algum tipo de modelo jurídico / normativo / institucional que seria mais propício para atender as necessidades atuais e futuras da APTA? (citar todos os relevantes)

4.2. Você conhece casos semelhantes (ou seja, em que uma agência pública passou por uma transformação institucional significativa)? Poderia detalhar, destacando erros, acertos e aprendizados?

4.3. Há algum outro ponto que gostaria de destacar? Algo relevante que ainda não tratamos?

5. Opcional: você indicaria mais alguém que devemos entrevistar sobre esses assuntos?