



## Grupo de Trabalho 2 – Governança e Cooperação no Setor Público

### Uma abordagem multiteórica para a governança das organizações públicas não estatais: o caso do Instituto de Matemática Pura e Aplicada - IMPA

Herold Ahrens <sup>1</sup>

Suylan de Almeida Midlej e Silva <sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo busca descrever, por meio de um estudo de caso, a governança das organizações públicas não estatais. O objetivo é descrever a governança, especialmente o mecanismo de controle, no âmbito do contrato de gestão celebrado entre o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA), uma entidade privada sem fins lucrativos qualificada como organização social, e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). A abordagem é essencialmente qualitativa e foi realizada a partir de dados constantes dos documentos relacionados ao contrato de gestão, bem como aqueles obtidos mediante entrevistas e questionários. Os dados foram analisados principalmente por meio da técnica de análise de conteúdo, sob a perspectiva integrada de quatro teorias: a teoria da agência, do *stewardship*, do *stakeholder* e da dependência de recursos. Os resultados evidenciaram a complexidade do processo de *accountability* do IMPA decorrente, sobretudo, da diversidade de atores e de recursos envolvidos.

**Palavras-chave:** Terceiro setor. Teoria da agência. Teoria do *stewardship*. Teoria do *stakeholder*. Teoria da dependência de recursos.

#### Introdução

Desde o início da década de 1970, muitos países foram assolados pela conhecida crise do petróleo, com sucessivos problemas fiscais e dificuldades governamentais em lidar com essa situação. Paralelo a isso, foram muitas as transformações tecnológicas advindas da globalização que acabaram por afetar a lógica do setor produtivo levando a uma crise mundial que fez com que os governos tivessem que rever sua atuação para sua própria legitimidade e sobrevivência. Esse cenário levou a uma redefinição do papel do Estado na economia e a redução dos gastos públicos na área social. No caso da administração pública, percebeu-se um esgotamento do modelo burocrático weberiano, sendo introduzidos padrões gerenciais em larga escala (ABRUCIO, 1997).

<sup>1</sup> Mestre em Administração Pública e aluno do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. E-mail: herold81@gmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia, professora adjunta do Curso de Gestão de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. E-mail: suylan00@gmail.com



A Inglaterra foi o primeiro país a implementar o modelo gerencial de gestão pública, também conhecido como *New Public Management*, um modelo para estruturação e gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009). Segundo Barzelay (2000), o *New Public Management* se relaciona ao alinhamento estratégico de políticas e organizações públicas para estabelecer objetivos e alcançá-los por meio do direcionamento de esforços internos e externos. O autor entende que esse direcionamento pode ocorrer por meio da modelagem de organizações públicas, que envolve a concepção de organizações formais, entendidas não apenas como entidades singulares, mas redes ou arranjos temporários para o desempenho de atividades estatais.

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

Uma das estratégias previstas no PDRAE para descentralizar a execução de serviços foi a criação das organizações sociais, qualificação concedida discricionariamente pela Administração pública a entidades privadas sem fins lucrativos cujas atividades estejam relacionadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (BRASIL, 1998).

O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC foi um dos primeiros órgãos federais da administração pública brasileira a adotar o modelo de contratualização de resultados via organização social (BRASIL, 1998). Atualmente, estão em vigor seis contratos de gestão firmados entre o MCTIC e organizações sociais. Uma dessas entidades é o Instituto de Matemática Pura e Aplicada – IMPA (BRASIL, 2017).

A estratégia adotada para a pesquisa, em consonância com o entendimento de Yin (2005), foi o estudo de caso, por se tratar de uma investigação empírica que busca descrever como ocorre o processo de *accountability* decorrente do contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC, acontecimento contemporâneo sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle e o contexto parecer ser um aspecto relevante.



A abordagem utilizada é essencialmente qualitativa, realizada a partir de pesquisa documental; entrevistas semiestruturadas individuais com oito atores do processo de *accountability* do IMPA, sendo três vinculados ao MCTIC, três vinculados ao Ministério da Transparência da Controladoria-Geral da União – CGU e dois vinculados ao Tribunal de Contas da União – TCU; e um questionário eletrônico, que contou com a participação de 60 respondentes, distribuídos entre o IMPA, o MCTIC, o CGU e o TCU.

Em relação às entrevistas, cabe mencionar que alguns dos atores entrevistados apresentam um perfil transversal por atuarem ou terem atuado em mais de um órgão ou entidade, inclusive no IMPA. Além disso, o fechamento da amostra ocorreu por saturação teórica, quando a análise dos dados obtidos, realizada principalmente por análise de conteúdo categorial, evidenciou, na percepção do pesquisador, certa redundância, inviabilizando a identificação de novas categorias de análise. Ainda, cabe mencionar que os questionários foram aplicados para validar as percepções obtidas nas entrevistas.

O artigo está estruturado em quatro seções, incluindo desta introdução. A segunda seção traz o referencial teórico sobre governança no Terceiro Setor sob a abordagem integrada da teoria da agência, da teoria do *stewardship*, da teoria do *stakeholder* e da teoria da dependência de recursos. A terceira apresenta uma análise dos resultados da pesquisa sob a perspectiva integrada dessas quatro teorias. Por último, são apresentadas as considerações finais sobre a aplicabilidade dessa abordagem multiteórica à governança das organizações pública não estatais.

### **1. Uma perspectiva multiteórica da Governança no Terceiro Setor**

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



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

Assim, em razão das limitações da teoria da agência, alguns pesquisadores propõem uma abordagem com múltiplas teorias. Kathleen M. Eisenhardt (1989) recomenda o uso da teoria da agência juntamente com teorias complementares, de modo a trazer novas perspectivas para compreender melhor a complexidade das organizações. Nesse sentido, Christopher (2010) integrou a teoria da agência com outras para ampliar a capacidade de reconhecer as forças externas que afetam as organizações.

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

Para atender a agenda de pesquisa proposta por Joe Christopher (2010), o presente estudo visa explicar, a partir de uma abordagem de múltiplas teorias, a governança no âmbito do contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC. O intuito é vincular as formas de influência mais amplas do IMPA com seus mecanismos de governança, especialmente o mecanismo de controle.

Assim, para superar os problemas da teoria da agência, cujas limitações já foram apresentadas neste tópico, propõe-se complementar sua abordagem teórica utilizando os conceitos oriundos das teorias do *stewardship*, do *stakeholder* e da dependência de recursos. Nos parágrafos a seguir serão apresentadas as principais ideias relacionadas a cada uma dessas teorias.



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

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

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

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



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

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

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

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

Logo, não é somente a implantação de mecanismos de controle que melhora do desempenho organizacional, mas também outros fatores estruturais da organização, tais como seus mecanismos de recompensa. Esses fatores estruturais apresentam a capacidade de ativar os fatores psicológicos que induzirão um sentimento de responsabilidade no administrador, resultando em um comportamento cooperativo.



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

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

De acordo com a teoria do *stakeholder*, a eficácia da organização é medida por sua habilidade de satisfazer não somente os acionistas, mas igualmente aqueles agentes que têm um vínculo com a organização (FREEMAN, 1984). Assim, no âmbito das entidades sem fins lucrativos, apesar da ausência de acionistas, a governança sofre pressão de diversos interessados, que buscam alcançar seus próprios objetivos, evidenciando a utilidade da teoria dos *stakeholders* (FONTES FILHO, 2003).

A teoria de dependência de recursos proposta por Pfeffer e Salancik (2003) pressupõe que a eficiência da gestão organizacional depende da solução prévia dos problemas relacionados à gestão e distribuição dos recursos considerados essenciais às atividades da organização. Nesse sentido, cabe ao gestor buscar, a partir dos mecanismos de governança corporativa, assegurar o fluxo desses insumos, sejam eles físicos, financeiros ou legitimidade, visando a perenidade da organização. De acordo a teoria, o acesso a esses recursos essenciais ocorre, entre outros, por meio associações, alianças estratégicas ou compartilhamento de pessoas.

A Teoria da Dependência de Recursos apresenta três questões centrais: (i) o ambiente como fonte de recursos; (ii) o poder e a interdependência; e (iii) as estratégias organizacionais para reduzir a interdependência. A primeira enfatiza a importância do contexto em que a organização está inserida decorrente da interdependência e da



necessidade de relacionamento com grupos externos relevantes para alcançar os recursos necessários à sua sobrevivência. A segunda questão diz respeito à interdependência de suas relações sociais entre os atores e ao fato de que eles não controlam completamente todas as circunstâncias necessárias aos resultados pretendidos. A terceira trata da atuação dos gestores no sentido de controlar a influência do contexto sobre os resultados organizacionais (PFEFFER; SALANCIK, 2003).

## **2. A governança no âmbito do contrato de gestão IMPA/MCTIC**

O Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) foi criado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), agência de fomento à pesquisa, em 1951, sob a forma de unidade de pesquisa. O IMPA está revestido sob a forma jurídica de associação civil, entidade com natureza jurídica privada e sem fins lucrativos, qualificada como organização social desde 20 de setembro de 2000.

Em 2001, o instituto firmou uma parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia, mediante contrato de gestão, com a finalidade de fomentar e executar atividades de pesquisa, difusão do conhecimento, capacitação científica, desenvolvimento tecnológico e melhoria do ensino na área de matemática. Nesse instrumento está prevista a transferência de recursos orçamentários e a cessão de bens e servidores públicos, nos termos da Lei nº 9.637/1998.

Em decorrência dessa transferência de recursos públicos, bem como da cessão de bens públicos, o IMPA deve prestar contas e submeter-se à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo, conforme previsto na Constituição Federal. O julgamento das contas prestadas pelo IMPA, compete ao Tribunal de Contas da União - TCU, órgão de controle externo do governo federal que auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país.

As análises dos dados da pesquisa evidenciaram a complexidade envolvida no processo de *accountability* decorrente do contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC. Sendo assim, buscou-se, nos parágrafos a seguir, consolidar as análises realizadas, destacando os principais aspectos do referido processo com o objetivo de um enquadramento no modelo proposto por Christopher (2010).



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

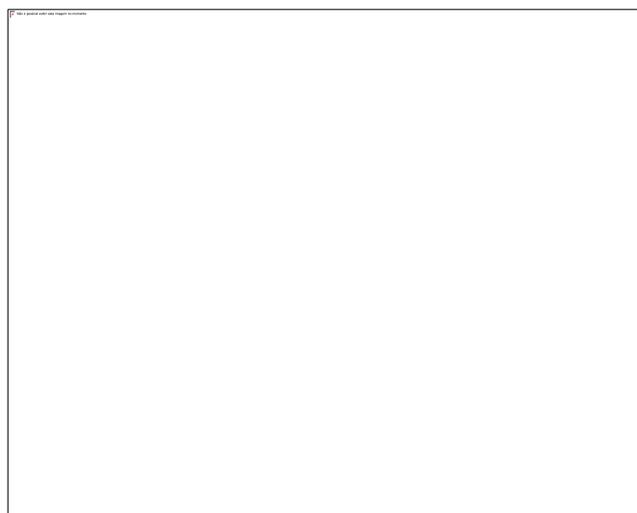
Cabe destacar que essa relação é caracterizada sobretudo pelo alto grau de confiança depositado pelo MCTIC sobre o IMPA. A maior evidência dessa confiança é a forma de controle prevista: finalístico. Essa forma de controle, prevista na Lei nº 9.637/98, que dispõe sobre a qualificação de entidades como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

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

Essas características sugerem que o processo de *accountability* do Instituto deve ser interpretado sob a perspectiva do quadrante superior direito (CC) do modelo de abordagem multiteórica de governança proposto por Christopher (2010). Esse modelo prevê quatro possibilidades para compreender a governança, sob a perspectiva integrada de quatro teorias distintas (teoria da agência, teoria do *stewardship*, teoria do *stakeholder* e teoria da dependência de recursos), de acordo com as características apresentadas pela organização.



Figura 1 – Posição do IMPA no modelo de abordagem multiteórica



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

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

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

## Conclusões

Sobre a governança no âmbito do contrato de gestão celebrado entre o IMPA e o MCTIC pode-se dizer que, em razão de sua complexidade, decorrente sobretudo da multiplicidade variáveis e da diversidade de atores e de recursos envolvidos, a perspectiva multiteórica mostrou-se uma opção adequada, suprindo as limitações de uma abordagem focada em uma única teoria.



Logo, pode-se dizer que a pesquisa contribuiu para literatura sobre governança das entidades públicas não-estatais no sentido de atender, ao menos em parte, a agenda de pesquisa proposta por Christopher (2010), tendo em vista que a abordagem multiteórica apresentou alguma capacidade explicativa para a complexa configuração organizacional do IMPA, que combina as características das entidades públicas e das entidades privadas.

Também pode-se dizer que a pesquisa contribuiu para o desenvolvimento da Administração Pública, uma vez que foi possível vincular as forças de influência mais amplas do Instituto com seus mecanismos e processos de governança.

Para o desenvolvimento da temática em estudos futuros, cabe destacar que a entidade objeto da pesquisa é apenas uma das seis organizações sociais que o MCTIC celebrou contrato de gestão. Sendo assim, propõe-se buscar a validação da abordagem multiteórica proposta por Christopher (2010) não somente nas demais organizações sociais vinculadas ao Ministério, mas também a outras entidades do Terceiro Setor que recebam recursos públicos de qualquer esfera de governo (federal, estadual ou municipal), tais como as organizações sociais de interesse público - OSCIP.

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

## Referências

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

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

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



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

BRASIL. Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Secretaria Executiva. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Abr. 2017.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

GRELLER, Martin M. Leasehold: An Institutional Framework for Understanding Nonprofit Governance in a Civil Society Context. **Administrative Sciences**, Basel, Switzerland, v. 5, n. 3, p. 165-176, 2015.

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

HIRSCH, Paul; MICHAELS, Stuart; FRIEDMAN, Ray. Dirty hands” versus “clean models. **Theory and society**, v. 16, n. 3, p. 317-336, 1987.

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

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

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

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

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

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2009.



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

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

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