



**ELABORAÇÃO DE PROPOSTAS DE
MODELAGEM INSTITUCIONAL,
ADMINISTRATIVA E
ORGANIZACIONAL PARA
IMPLANTAÇÃO DA AGÊNCIA DE
BACIA DO PARAÍBA DO SUL.**

Sub-produto 1.1 - Versão final

RE CIDS/EBAPE/FGV - 007/18/2002 - **Rev 2**

CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO
TÉCNICA Nº 18/2002

**Estudos de Apoio à
Implantação de Agências e
de Cobrança pelo Uso da
Água Aplicados à Bacia do
Rio Paraíba do Sul**

CONCEDENTE: **AGÊNCIA NACIONAL
DE ÁGUAS**

SUMÁRIO

SUMÁRIO	2
1. APRESENTAÇÃO	3
2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	4
3. DEMARCANDO O UNIVERSO INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE BACIA.....	7
4. ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE BACIA E MODELO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA.....	14
5. CADEIA DE VALOR, MACROPROCESSOS E MISSÃO DA AGÊNCIA DE BACIA.....	21
6. MACRO-PROCESSOS E INDICADORES DE DESEMPENHO	26
7. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL BÁSICA.....	35
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS	53
ANEXO A	54

1. APRESENTAÇÃO

Este documento apresenta os resultados dos estudos relativos à estruturação técnica, organizacional e administrativa dos mecanismos de gestão da Agência de Bacia do Paraíba do Sul.

Esta análise integra os estudos previstos no Convênio nº 018/2002 firmado entre a Agência Nacional de Águas, como Concedente, e a Fundação Getulio Vargas, como Conveniente, que têm por objetivo desenvolver instrumentos que levem à estruturação técnica, jurídico-organizacional e administrativa da “Agência da Bacia do Rio Paraíba do Sul” e assegurar os mecanismos administrativos e financeiros necessários à efetivação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos naquela bacia.

Os trabalhos relativos a este convênio foram desenvolvidos pela equipe técnica da FGV em conjunto com técnicos da ANA. O desenvolvimento deste trabalho propiciou o esclarecimento de várias dúvidas existentes na implantação dos instrumentos de gestão previstos na Lei nº 9.433/97, ao mesmo tempo em que deu à equipe envolvida e dirigentes da ANA uma percepção clara e objetiva das dificuldades existentes para tornar realidade os princípios pretendidos pela lei que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Este relatório tem como objeto a apresentação de propostas de modelagem institucional, administrativa e organizacional para implantação da Agência de Bacia do Paraíba do Sul, contemplando suas quatro fases, a saber:

- a) Estudo da arquitetura institucional e sua transposição para esferas estaduais e modelagem organizacional da entidade;
- b) Formulação de atos constitutivos;
- c) Elaboração do contrato de gestão;
- d) Elaboração de regulamentos de compras, de recursos humanos e de contabilidade e finanças.

O item “a”, Estudo da arquitetura institucional e sua transposição para esferas estaduais e modelagem organizacional da entidade, representa o ponto de partida para os demais itens. Por esta razão, este Relatório contém:

- Estudo da arquitetura institucional da Agência e definições estratégicas: definição da cadeia de valor;

- definição dos macro-processos, seus indicadores de desempenho e metas;
- definição do modelo de governança corporativa (relações Conselhos-Direção Executiva etc.) e da estrutura organizacional básica;
- proposta de regimento interno (Anexo 1);
- proposta de contrato de gestão (Anexo 2);
- proposta de regulamentos de aquisições; contratação de bens e serviços e alienações, de recursos humanos, e de finanças e contabilidade. (Anexos 3, 4 e 5).

Os três primeiros itens já foram objeto de versão preliminar deste relatório e incorporam, neste texto, as discussões que ocorreram nos dois seminários realizados com a participação dos membros das Câmaras Técnicas do CEIVAP e do Conselho de Administração da Associação Pró-Gerenciamento da Bacia do Paraíba do Sul e também nas reuniões com técnicos e dirigentes da ANA. Os três últimos itens são apresentados em caráter preliminar.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O propósito do presente estudo de modelagem institucional é buscar conceber um modelo de gestão simplificado e “enxuto” que atenda às necessidades da Agência de Bacia.

A modelagem institucional (que usual e idealmente implica na concepção de organizações a partir da definição de sua estratégia, estrutura, processos, pessoas e sistemas de informação, principalmente, dentre outros), envolve questões relativas ao desenho macro e micro-institucional. A perspectiva micro institucional deve subordinar-se à macro: o desenho do modelo de gestão deve expressar o papel, a natureza das relações e os objetivos a serem alcançados.

A questão macro-institucional está relacionada às formas e regras de relacionamento da organização com os atores externos, a partir dos quais suas finalidades e requisitos de controle são estabelecidos. Esta dimensão macro-institucional remete a questões tais como: quem define as finalidades, quem provê os recursos, quem controla os resultados, quem sofre os impactos (benefícios e restrições), etc. Em síntese, a estratégia organizacional (em sentido amplo, sua missão, seus objetivos e desdobramentos) deve estar alinhada e convergente com as demandas e interesses dos “stakeholders”

primários (sem se descuidar das demandas e interesses dos “stakeholders” secundários).

Tais definições não são triviais, tendo em vista a existência, em políticas intersetoriais, de fatores diversos, tais como: a multiplicidade de objetivos e a dificuldade de se mensurar objetivos sociais (Tirole, 1994), a abrangência da participação de agentes externos envolvidos e a complementaridade de seus interesses, as assimetrias de informação e identificação de domínios de autoridade (Lam, 1996), a vinculação a mais de uma política pública (Mann & Anagnoson, 1982), as deficiências de coordenação e comunicação entre os atores (Taylor, 1984) e o potencial político das instâncias atuarem como atores independentes (Koppell, 2001). Tais questões não são exclusivas da gestão de recursos hídricos e devem ser de alguma forma consideradas na modelagem da Agência de Bacia.

O desenho micro-institucional está relacionado à definição de formas e regras de gestão interna que satisfaçam o efetivo alcance das finalidades e os requisitos de controle estabelecidos no âmbito macro-institucional. Em síntese, as estruturas (em sentido amplo: o conjunto de cargos, a definição de processos e regras de gestão) devem ser as mais eficientes possíveis para o alcance dos propósitos. Estruturas eficientes: a)apresentam um grau de flexibilidade convergente com a complexidade e dinâmica do contexto (incertezas, ambigüidade e pluralidade de interesses, etc.); b)minimizam custos de transação, evitando-se superposições e redundâncias desnecessárias; c)possuem claro caráter contratual, clarificando papéis e responsabilidades (principalmente no que tange a instâncias de governança corporativa deliberativas e executivas); e d)são consistentes na medida em que contemplam critérios adequados de departamentalização para unidades do núcleo operacional, de apoio técnico e administrativo e da cúpula. Estruturas eficientes são as mais “enxutas” possíveis para o alcance de determinados resultados. Em suma, os critérios de eficiência devem estar sempre vinculados aos resultados necessários.

O estudo em tela buscou equacionar esta questão, embora de forma delimitada. O ideal é que a definição das necessidades seja realizada mediante um trabalho de formulação estratégica que envolva uma ampla reflexão estratégica com os atores internos (da Agência de Bacia) e externos (seus principais stakeholders). O Termo de Referência que embasou a contratação do estudo em tela, deixa claro que tal opção não seria em parte possível, tendo em vista que a agência ainda não estava constituída, tampouco necessária no presente momento, já que o debate com seus stakeholders

acerca de sua função institucional já avançara e se legitimara politicamente no âmbito do CEIVAP (instância representativa dos stakeholders). Dessa forma, buscou-se elucidar os elementos estratégicos tanto na legislação, quanto junto ao CEIVAP, mediante discussões com membros das Câmaras Técnicas e do Conselho de Administração da Associação Pró-Gestão (futura agência de bacia) ocorridas em dezembro de 2002 e janeiro de 2003. Por outro lado, o Termo de Referência destaca, como elemento do modelo de gestão, a definição da estrutura organizacional e, em pequena extensão, processos secundários (ou área meio), de acordo com a finalidade da Agência.

Nesse sentido, as proposições que integram o presente estudo não esgotam, senão apenas iniciam, o processo de desenvolvimento institucional da Agência de Bacia. Várias outras tarefas de desenvolvimento institucional deverão, algumas até em breve espaço de tempo, ser objeto de atenção, tais como: o planejamento estratégico, a modelagem de processos operacionais finalísticos, capacitação (técnica e gerencial) e ajustes decorrentes da estrutura organizacional.

Em síntese, o principal motivo para a elaboração do estudo foi à percepção por parte da ANA e da Fundação Getúlio Vargas de que: a) não é qualquer estrutura "enxuta" que promoverá o alcance dos resultados visados; e, portanto, b) é necessário que se qualifique o que significa uma estrutura "enxuta" para o alcance dos propósitos da Agência.

Na busca de estruturação de um modelo organizacional que apresente características de eficiência (relação entre recursos empregados e produtos obtidos), eficácia (qualidade e quantidade dos resultados) e efetividade (impactos no meio) e, tendo em vista que o modelo institucional escolhido para a montagem da Agência de Bacia foi o de uma Organização Social, procedeu-se a uma análise das experiências de gestão das OS`s em funcionamento no país. No **Anexo A** apresenta-se uma avaliação das experiências das seguintes OS`s: Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto – ACERP, Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron – ABTLuS, Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (BIOAMAZÔNIA), Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá – MAMIRAUÁ, Instituto de Matemática Pura e Aplicada – IMPA, Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP e Centro de Gestão de Estudos Estratégicos - CGEE do Ministério da Ciência e Tecnologia. O modelo de avaliação proposto visa oferecer uma visão geral abrangente de experiências contratuais atuais com as Organizações Sociais. A partir da aplicação do modelo de avaliação de experiências contratuais às entidades selecionadas

buscou-se extrair as questões críticas da contratualização de forma a embasar o modelo proposto para as Agências de Água de uma forma geral, e para a Agência da bacia do Paraíba do Sul mais especificamente.

3. DEMARCANDO O UNIVERSO INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE BACIA

A Lei nº 9.433, de 8 de Janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e modificações introduzidas pela Lei nº 9.984, de 17 de Julho de 2000, constituem o grande marco legal que define instrumentos, instâncias e papéis que, em última análise, compõem o universo institucional das agências de bacia.

Trata-se de um universo institucional complexo caracterizado pela sobreposição e complementaridade de papéis, no qual:

- a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades;
- a articulação do planejamento de recursos hídricos com os setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional;
- a União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum.

A Política Nacional de Recursos Hídricos, prevê, dentre outros, os seguintes instrumentos:

- Planos de Recursos Hídricos: elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País, são planos diretores de longo prazo que visam a fundamentar e orientar a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos, contendo: diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos; análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais; metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e

melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas; prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos; diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; e propostas para a criação de áreas sujeitas à restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos.

- Outorga de direito de uso da água: que tem por objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.
- Cobrança pelo uso de recursos hídricos: com o propósito, dentre outros, de obter recursos financeiros para o financiamento (inclusive a fundo perdido) dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos na bacia hidrográfica em que foram gerados e que serão utilizados no financiamento de estudos, programas, projetos e obras e no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
- Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos: sistema de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações sobre recursos hídricos e fatores intervenientes em sua gestão. Os dados gerados pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos serão incorporados ao Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

Nesse sentido, a citada legislação institui o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), com os seguintes objetivos:

- coordenar a gestão integrada das águas;
- arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;
- promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos é composto pelo(a/s):

- Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH);

- Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (SRH/MMA)
- Agência Nacional de Águas (ANA);
- Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;
- Comitês de Bacia Hidrográfica;
- Órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais, cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;
- Agências de Água.

As competências e funções do CNRH, da SRH/MMA, da ANA, dos Comitês de Bacia Hidrográfica e da Agência de Água estão dispostos no Quadro 1. A Figura 1 busca ilustrar as instâncias integrantes do SNGRH, seus papéis e inter-relações.



Quadro 1. Natureza da função, função e competências de instâncias do SNGRH.

SRH/MMA ¹	CNRH	ANA	COMITÊS DE BACIA	AGÊNCIAS DE ÁGUA
Propositiva Supervisora	Deliberativa	Executiva	Deliberativo	Executiva
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propõe PNRH ▪ Implementa PNRH ▪ Secretaria-Executiva do CNRH 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprova PNRH ▪ Articulação e representação de interesses ▪ Arbitra conflitos ▪ Analisa e opina sobre alteração na legislação ▪ Estabelece diretrizes e critérios ▪ Acompanha ações e faz recomendações 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementa a política: ▪ Outorga ▪ Cobra ▪ Analisa ▪ Supervisiona, controla e avalia ações federais² ▪ Fiscaliza uso domínio da união ▪ Elabora estudos ▪ Organiza e gere o SNIRH 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Articula, representa e arbitra interesses ▪ Aprova o plano de bacia e acompanha sua execução ▪ Define mecanismos cobrança pelo uso ▪ Define rateio de obras de uso múltiplo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mantém cadastro de usuários ▪ Apóia a outorga, a cobrança e a fiscalização ▪ Mantém balanço da disponibilidade de recursos hídricos ▪ Elabora o Plano de Recursos Hídricos ▪ Promove estudos técnicos ▪ Analisa projetos de investimento ▪ Gere os recursos arrecadados, de acordo com as deliberações do CEIVAP ▪ Gere o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos ▪ Propõe: o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso; os valores a serem cobrados pelo uso da água; o plano de aplicação dos recursos arrecadados; e o rateio de custo das obras de uso múltiplo ▪ Secretaria executiva dos comitês de bacia
À Secretaria de Recursos	I - promover a articulação do	I - supervisionar, controlar e avaliar as ações e	I - promover o debate das	I - manter balanço atualizado da

¹ DECRETO Nº 2.972, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1999, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas – FG do Ministério do Meio Ambiente, e dá outras providências.

² ações decorrentes do cumprimento da legislação federal, na qual se incluem aquelas deliberadas pelos Comitês e, principalmente pelo CNRH.



Centro Internacional de
Desenvolvimento Sustentável

<p>Hídricos compete implementar a Política Nacional dos Recursos Hídricos, propor normas, definir estratégias, implementar programas e projetos, nos temas relacionados com:</p> <p>I - a gestão integrada do uso múltiplo sustentável dos recursos hídricos;</p> <p>II - a implantação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos;</p> <p>III - a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental;</p> <p>IV - implementação dos instrumentos da Política Nacional dos Recursos Hídricos, dentre eles a outorga de direitos de uso de recursos hídricos de domínio da União, exceto a outorga para aproveitamento de potenciais hidráulicos, e em conformidade com os critérios gerais estabelecidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos.</p> <p>Parágrafo Único. À</p>	<p>planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários;</p> <p>II - arbitrar, em última instância administrativa, os conflitos existentes entre Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;</p> <p>III - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados;</p> <p>IV - deliberar sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos ou pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;</p> <p>V - analisar propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos e à Política Nacional de Recursos Hídricos;</p> <p>VI - estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política</p>	<p>atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos;</p> <p>II - disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;</p> <p>IV - outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União;</p> <p>V - fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;</p> <p>VI - elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;</p> <p>VII - estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica;</p> <p>VIII - implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;</p> <p>IX - arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;</p> <p>X - planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios;</p>	<p>questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;</p> <p>II - arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;</p> <p>III - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da bacia;</p> <p>IV - acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da bacia e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;</p> <p>V - propor ao Conselho Nacional e aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos as acumulações, derivações, captações e lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso de recursos hídricos, de acordo com os domínios destes;</p> <p>VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem</p>	<p>disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação;</p> <p>II - manter o cadastro de usuários de recursos hídricos;</p> <p>III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;</p> <p>IV - analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso de Recursos Hídricos e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração desses recursos;</p> <p>V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação;</p> <p>VI - gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação;</p> <p>VII - celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;</p> <p>VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à</p>
---	---	---	---	---



Centro Internacional de
Desenvolvimento Sustentável

<p>Secretaria de Recursos Hídricos exerce, ainda, as atividades de secretaria-executiva do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.</p>	<p>Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VII - aprovar propostas de instituição dos Comitês de Bacia Hidrográfica e estabelecer critérios gerais para a elaboração de seus regimentos; IX - acompanhar a execução do Plano Nacional de Recursos Hídricos e determinar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas; X - estabelecer critérios gerais para a outorga de direitos de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso.</p>	<p>XI - promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos; XII - definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas; XIII - promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias; XIV - organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos; XV - estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos; XVI - prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos; XVII - propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos.</p>	<p>cobrados; IX - estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.</p>	<p>apreciação do respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica; IX - promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação; X - elaborar o Plano de Recursos Hídricos para apreciação do respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica; XI - propor ao respectivo ou respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica: a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio destes; b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos; c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos; d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.</p>
--	---	---	---	--

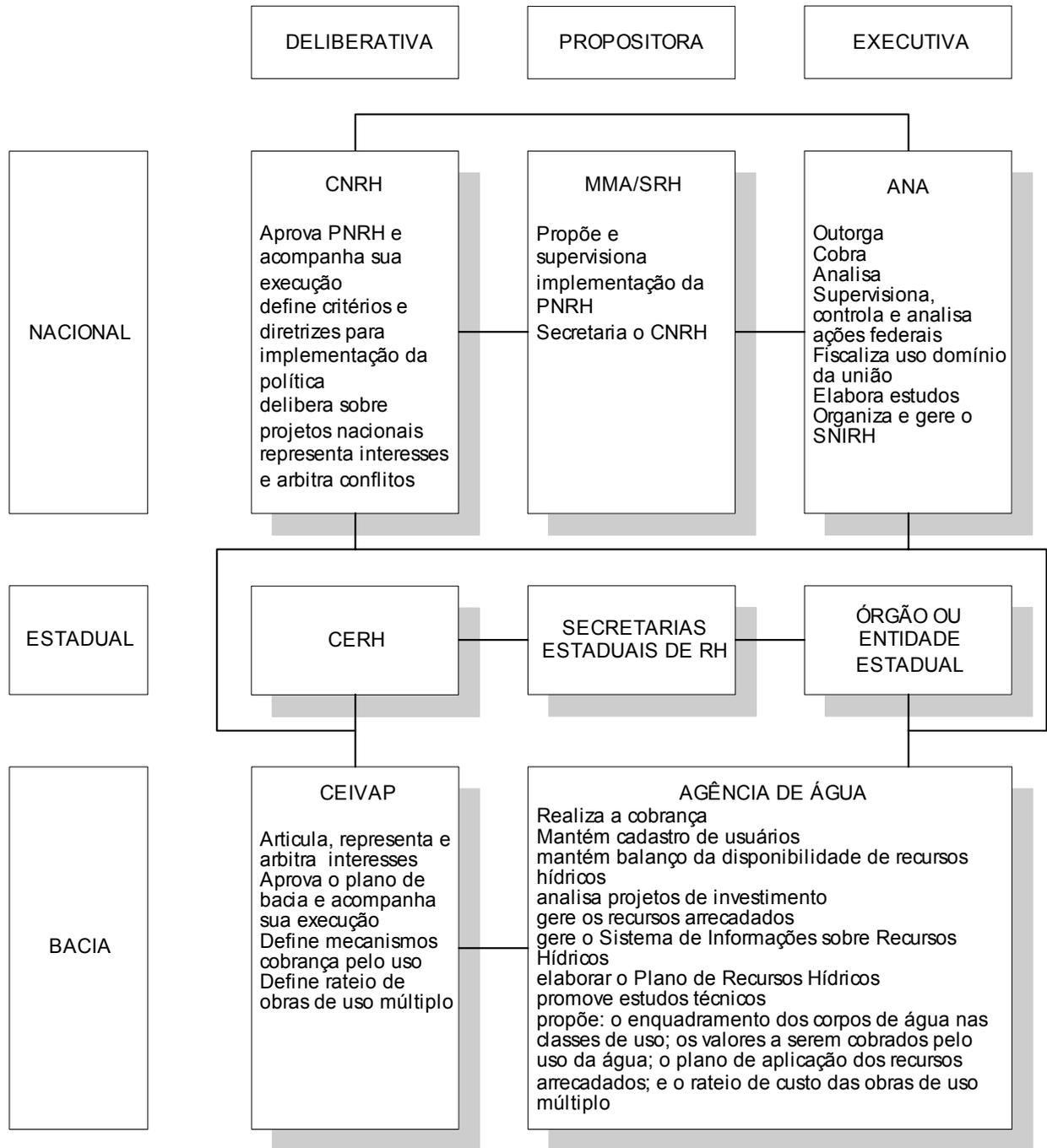


Figura 1. Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

4. ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA AGÊNCIA DE BACIA E MODELO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

A definição da arquitetura macro-institucional da Agência de Bacia busca, em última análise, a caracterização de sua função ou missão, tendo em vista seu universo institucional, ou o conjunto de entidades com as quais se relaciona e seus respectivos papéis.

O desenho do SNGRH implica em três possíveis funções da Agência de Bacia:

- instância propositora e executora do CEIVAP, tanto nos aspectos técnicos quanto administrativos (função de secretaria-executiva do CEIVAP);
- instância executora, sob a supervisão da ANA e de órgãos gestores estaduais, de ações de apoio à cobrança pelo uso da água. Tal função não implica em delegação, uma vez que esta seria uma função exclusiva de estado, mas no compartilhamento integrado de atividades da função de cobrança;
- instância propositora e executora de outros comitês de bacia, tanto nos aspectos técnicos quanto administrativos (função de secretaria-executiva);
- implementação do Plano de Recursos Hídricos: acompanhamento e avaliação de projetos e ações previstas no Plano de Recursos Hídricos, incluindo-se a mobilização, a informação ao público, a educação ambiental e o sistema de informações em recursos hídricos.

Além destas funções, cabe ressaltar que um papel vital a ser desempenhado pela Agência de Bacia é o papel de animação de uma rede de organizações envolvidas direta e indiretamente com a gestão de recursos hídricos na região, incluindo poder público, principalmente as administrações municipais, usuários e entidades da sociedade civil. O papel de animação da rede compreende ações proativas de articulação, mobilização e empreendimento de soluções relativas à gestão de recursos hídricos, dentre as quais ressalta-se o apoio aos estados e municípios na formulação e implementação de projetos relacionados a recursos hídricos. O termo “ação pro-ativa” merece uma breve qualificação, porquanto não se trata de ação independente, que exorbita a delimitação de funções estabelecida pela legislação e os balizamentos estratégicos definidos pelo CEIVAP, mas se trata de atuação não-reativa, prospectiva em relação às ameaças e oportunidades do contexto institucional e às demandas dos diversos “stakeholders” envolvidos. Em termos conceituais genéricos, a ação proativa é um requisito de efetividade organizacional, ainda mais em contextos complexos, como é o caso da Agência de Bacia.

Definidas suas funções e seus relacionamentos com outras instâncias, a Figura 2 ilustra a arquitetura institucional da Agência de Bacia.

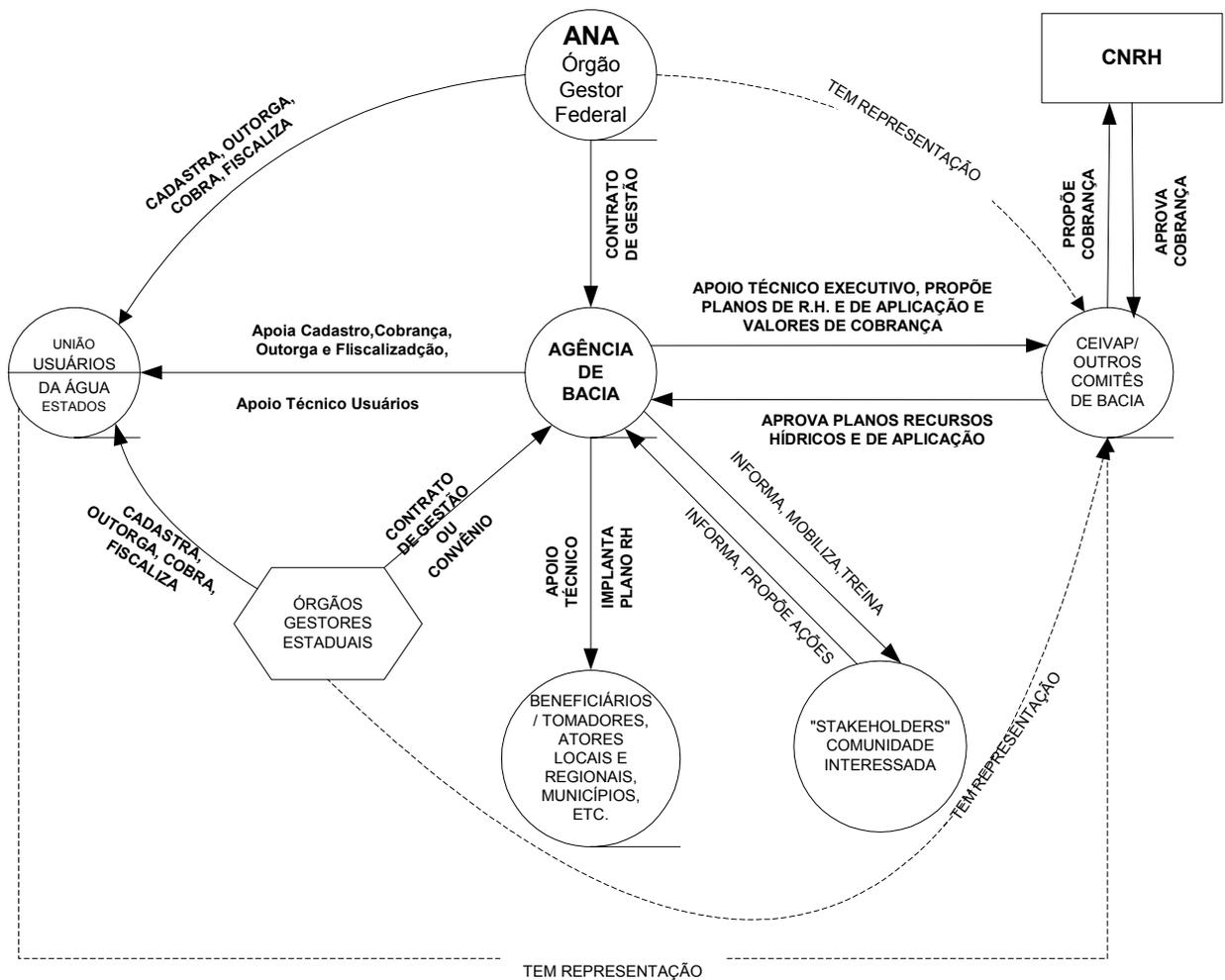


Figura 2. Arquitetura Institucional da Agência de Bacia.

Um modelo de governança corporativa define a macro-estrutura de poder da organização: define quais são as instâncias deliberativas (conselhos, etc.) e executivas (diretoria) e como estas se relacionam. Em se tratando de uma OS, a estrutura de governança corporativa torna-se mais complexa e abrangente, porque engloba instâncias que se situam fora da organização (contratante, atores intervenientes, comitê de acompanhamento e avaliação do contrato de gestão) e uma estrutura peculiar de governança interna, com esvaziamento da

assembléia e representação plural do conselho de administração (poder público, entidades da sociedade civil, notáveis e associados, dentre outros).

Tomando-se a unidade de comando como princípio básico (contratos de gestão com múltiplos contratantes-supervisores, a exemplo da ABTLuS e Mamirauá, provaram-se potencialmente conflitivos), e tomando-se em conta a arquitetura institucional delineada, há três opções básicas de estrutura de governança corporativa, ilustradas nas figuras 3a, 3b e 3c.

A opção 1, ilustrada na figura 3a, reflete a governança estabelecida pela lei das OS's, onde o órgão contratante seria a ANA. Este modelo gera um potencial conflito de governança corporativa: atribui à ANA um papel supervisor contratante central de uma entidade que estará sob o comando direto (mediante conselho de administração) preponderante do CEIVAP. A funcionalidade de tal desenho demanda uma grande harmonia de visões e ações entre ANA e CEIVAP.

Esta opção é funcional na medida em que: a) o arcabouço legal é plenamente eficaz, suficiente para ordenar e explicar a realidade da dinâmica da gestão de uma política pública de alta complexidade institucional, mediante incidência residual de formalismo; b) o arcabouço legal é funcional aos propósitos dos órgãos e instâncias envolvidas. Ambos os pressupostos podem conter, em determinadas situações, severas restrições, no sentido de que: a) nem sempre os arcabouços legais dão conta de harmonizar relações complexas (plurais, ambíguas, superpostas e sujeitas à alta incerteza política); b) os arcabouços legais apresentam falhas estruturais, algumas das quais podem ser significativas em certas circunstâncias.

Tome-se, apenas como exemplo ilustrativo, uma questão pertinente à concepção do modelo de gestão de recursos hídricos que foi debatida no Seminário 1: a racionalidade da opção pelo desmembramento da Agência de Bacia (uma entidade) do Comitê de Bacia (outra entidade). Na experiência francesa, tal funcionalidade explica-se, dentre outros fatores, pela natureza dos *établissements publiques*, tipologia institucional altamente flexível para a gestão de fundos (cobrança e aplicação). Em princípio, tal arquitetura tende potencialmente a gerar, no "linguajar" da literatura institucional, um "*problema de agência*": quebra a integridade entre instância deliberativa (principais) e executiva (agentes) em duas organizações distintas, impondo a necessidade de estabelecimento de elos entre estas duas instâncias/organizações (como contrato de gestão ou conselho de administração, com os agravantes de que o contrato será celebrado com a ANA, não com o CEIVAP; e o conselho de

administração pode tornar-se quer uma instância intermediária inerte ou uma segunda instância deliberativa que entre em conflito com o CEIVAP na sua plenitude representativa). Se a razão por esta opção, além de outros fatores relacionados a uma aplicação federalizada do modelo francês, reside na flexibilidade do modelo OS (que, analogamente aos *établissements publiques*, não podem ter função deliberativa de políticas públicas), o preço da flexibilidade pode se revelar pouco vantajoso. Esta especulação meramente ilustrativa chama a atenção para a necessidade de se revestir às relações entre CEIVAP e Agência de um caráter fortemente contratual, justamente porque a legislação poderá não garantir harmonizar os potenciais conflitos.

A opção 2, figura 3b, reflete a governança “pretendida” pela lei 9.433, que estabelece para a agência o papel de braço operativo do comitê. A “delegação” da cobrança (mais propriamente um compartilhamento de algumas funções operacionais relativas ao processo de cobrança) e mesmo o fomento sob a forma de aporte direto de recursos (cobrados ou não) pela ANA não impõem a esta um papel de supervisor do contrato de gestão, podendo se efetuar mediante interveniência no contrato de gestão. Por outro lado, este modelo é de implementação impossível na legislação atual, tendo em vista a impossibilidade jurídica de assinatura de contrato de gestão entre a Agência de Águas e o comitê, por este não possuir personalidade jurídica para tal.

Diante das limitações dos modelos anteriores, a opção 3, figura 3c, seria uma alternativa integrativa das opções 1 e 2 e representaria um arranjo contratual ideal que preservaria o papel do comitê como “supervisor” de sua agência. Neste modelo a ANA seria o contratante, repassador de recursos, e delegaria ao comitê a supervisão do contrato de gestão com sua agência.

Entretanto, uma particularidade na formação da agência do CEIVAP nos remete de volta à opção 3a, como modelo de governança aplicável ao caso específico da bacia do Paraíba do Sul. A Associação de direito privado, que credenciada como OS, exercerá as funções de agência de bacia, é constituída pelos próprios membros do CEIVAP. Neste caso, a Assembléia Geral da Associação/Agência é a própria plenária do CEIVAP e o Conselho de Administração é formado por representantes eleitos entre os membros da Assembléia Geral. Assim garantiu-se o controle do Comitê sobre a Agência, ainda que contratualmente ela esteja vinculada a ANA. Desta forma, o contrato de gestão deverá refletir o modelo de governança da opção 1.

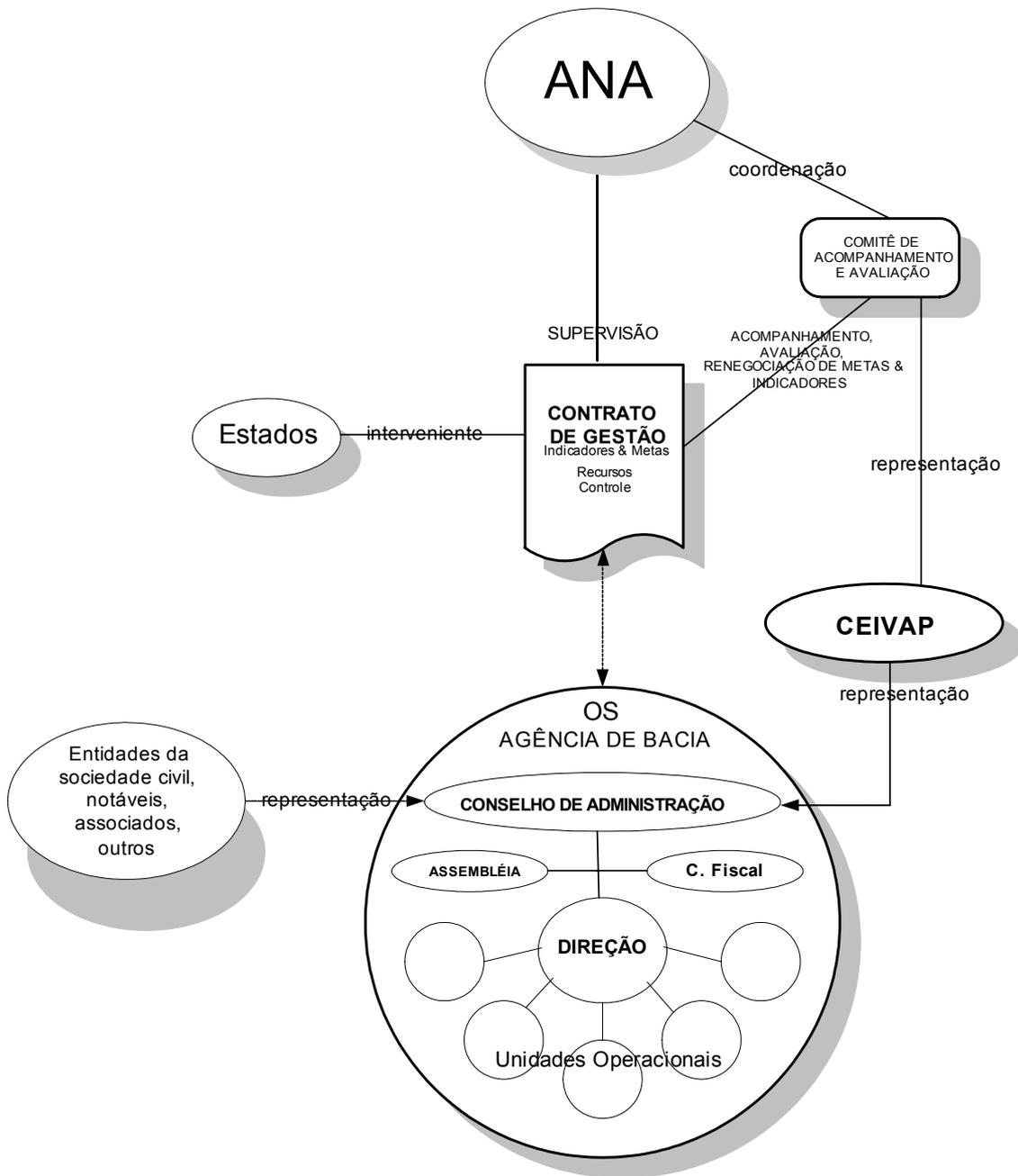


Figura 3a. Modelo de governança corporativa: Opção 1.

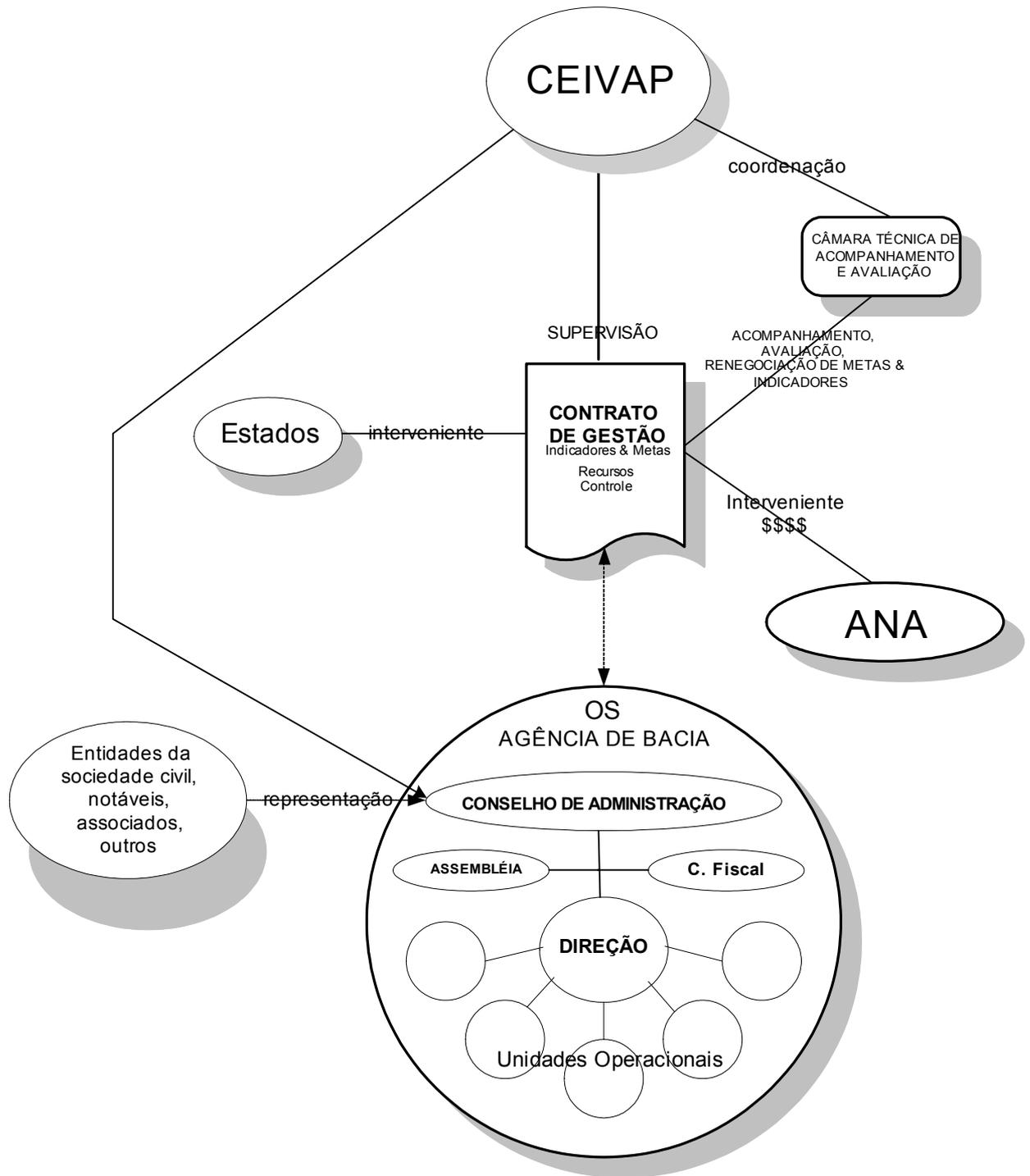


Figura 3b. Modelo de governança corporativa: Opção 2.

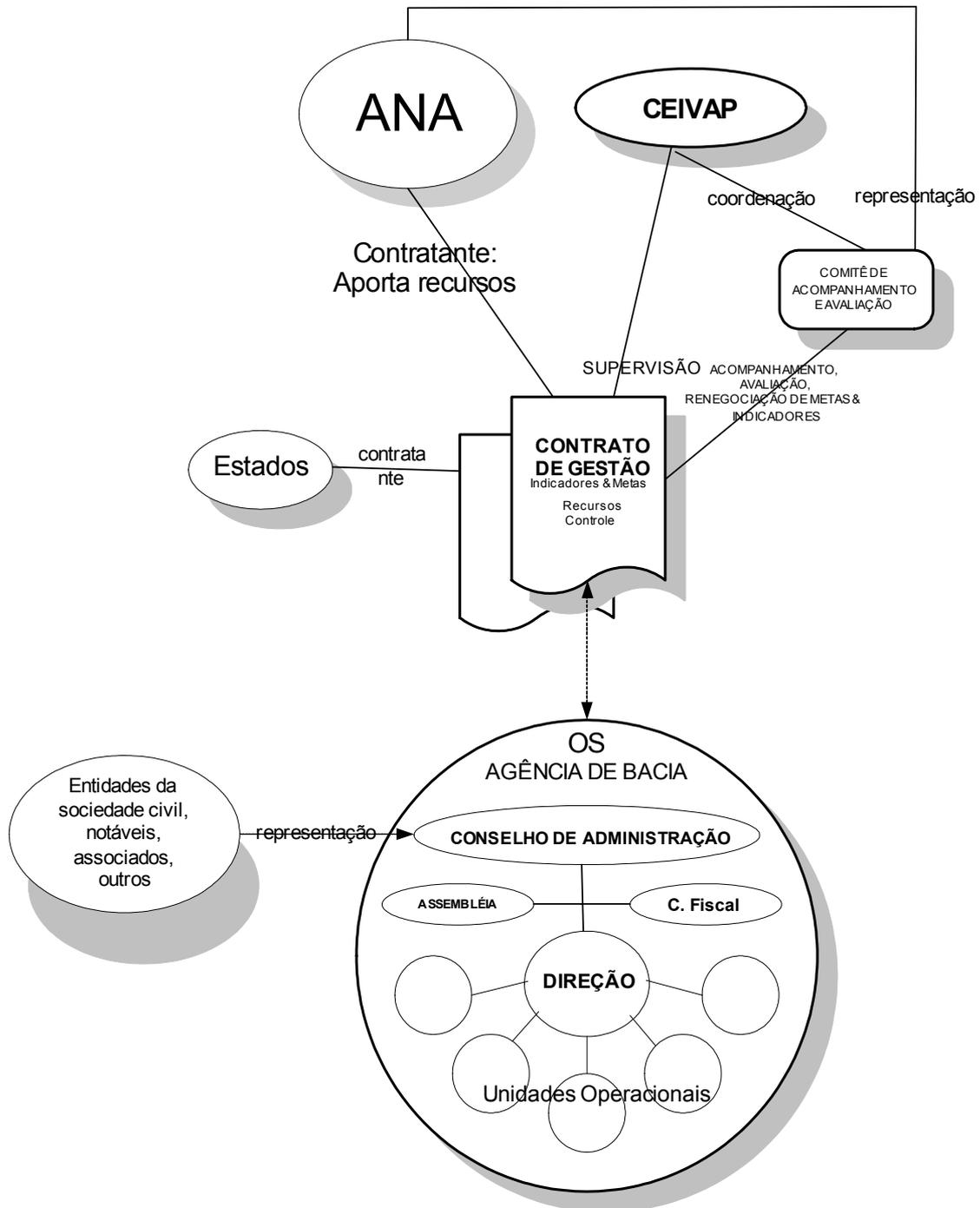


Figura 3c. Modelo de governança corporativa: Opção 3.

5. CADEIA DE VALOR, MACROPROCESSOS E MISSÃO DA AGÊNCIA DE BACIA

A cadeia de valor é uma representação da função que a organização exerce no seu contexto institucional, permitindo uma visualização do valor ou benefício que esta agrega e dos produtos e processos que o promove. O diagrama da cadeia de valor permite a identificação dos macro-processos organizacionais (e insumos necessários) a partir da definição dos produtos (o que deve ser “entregue” pela Agência de Bacia para “alguém”, os atores/organizações beneficiários) identificados na arquitetura institucional. A definição da cadeia de valor é um recurso muito útil para definições estratégicas (missão, visão, stakeholders-foco), de estrutura (unidades do núcleo operacional, de apoio técnico e administrativo), de processos (definição de *stakeholders* beneficiários, indicadores e metas de desempenho) e de sistemas de informações corporativos (provendo sua arquitetura básica).

Macro-processos são grandes conjuntos de atividades estruturadas voltadas ao alcance de resultados preestabelecidos (entregar os produtos e gerar os impactos desejados) que, em última análise, agregam valor a alguém (*stakeholders* beneficiários, seja a ANA, o CEIVAP, os usuários, governos estaduais, etc.). A definição de macro-processos é crucial à modelagem de indicadores de desempenho institucional, necessário, por sua vez, a definição de um contrato de gestão abrangente e relevante (que proporcione um acompanhamento de fato do desempenho da Agência de Bacia). A definição de macro-processos também permite a proposição de uma estrutura organizacional orientada para resultados.

A definição da cadeia de valor e do conjunto de definições estratégicas correlatas são normalmente produtos de processos sistemáticos de planejamento estratégico mediante os quais se define quem são os públicos de interesse, suas expectativas e demandas; qual é a missão e a visão de futuro e quais são os produtos, os processos necessários a gerá-los e os recursos e competências que suportam os processos. Todavia, a definição da cadeia de valor da Agência de Bacia pode ser deduzida da sua arquitetura institucional, e, com efeito, a identificação dos macro-processos de trabalho dispostos no Quadro 2 representa um entendimento técnico da discussão a este respeito levada a cabo nos 2 Seminários da Câmara Técnica.



Quadro 2. Definição de Macroprocessos da Agência de Bacia

Macroprocessos	Principais processos	Produtos	Impactos
1. Elaboração do Plano de Recursos Hídricos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboração da proposta do Plano de RH, incluindo a proposição de metas de enquadramentos; ▪ Gestão de programas de pesquisa em recursos hídricos e suas áreas de inter-relação. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plano de RH aprovado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliação de coleta efluentes domésticos ▪ Ampliação de tratamento efluente urbanos
2. Implementação do Plano de Recursos Hídricos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acompanhamento de projetos, estudos e análises técnicas; ▪ Apoio técnico aos usuários; ▪ Apoio técnico aos tomadores/ beneficiários de investimentos; ▪ Apoio à negociação e implementação de operações de captação de recursos / financiamentos; ▪ Elaboração de plano anual e plurianual de aplicações de recursos financeiros; ▪ Avaliação e enquadramento de projetos de investimento; ▪ Negociações com tomadores/beneficiários; ▪ Acompanhamento da execução físico-financeira dos contratos; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projetos implementados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ampliação de tratamento efluentes industriais ▪ Recuperação de mata ciliar ▪ Recuperação e proteção de mananciais ▪ Melhoria da qualidade água dos rios ▪ Aumento de disponibilidade hídrica ▪ Aumento de quantidade/diversidade da ictiofauna ▪ Racionalização de uso urbano ▪ Racionalização de uso



Centro Internacional de
Desenvolvimento Sustentável

<p>3. Organização e disponibilização de informações</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Articulação com operadores de redes de monitoramento e fomento a programas de monitoramento; ▪ Implantação de rede complementar própria se necessário; ▪ Recebimento e consolidação de dados de monitoramento; ▪ Seleção, calibragem e operação de modelos de qualidade e quantidade de água; ▪ Apoio à implantação e manutenção de cadastro de usuários de água. ▪ Manutenção e disponibilização (atendimento a usuários) do acervo de documentos e bancos de dados; ▪ Implantação e operação de Sistemas de Alerta. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adequação da rede de monitoramento; ▪ Banco de dados atuais e confiáveis ▪ Alertas emitidos 	<p>industrial</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Racionalização de uso agrícola ▪ outorgados ou não dentro dos limites ambientais ▪ Imagem positiva e confiabilidade para o CEIVAP e “stakeholders”
<p>4. Apoio à cobrança</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoio aos órgãos outorgantes na elaboração de cálculos, projeções, simulações, acompanhamento do fluxo/inadimplência e análises jurídico-legais; ▪ Apoio aos órgãos outorgantes nas negociações amigáveis com usuários em débito; ▪ Apoio e fornecimento de elementos técnicos aos órgãos outorgantes nos processos de cobrança de débitos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Maximização da arrecadação da cobrança; ▪ Redução da inadimplência; ▪ Minimização de usos significantes não cobrados. 	



<p>5. Apoio à outorga e à fiscalização</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Apoio aos órgãos outorgantes na análise e cadastramento de requerimentos de outorga; ▪ Apoio técnico ao CEIVAP na mediação de conflitos de uso; ▪ Apoio aos órgãos de fiscalização na identificação de usuários não conformes e indução à regularização de uso; ▪ Apoio à fiscalização e fornecimento de elementos técnicos aos órgãos de fiscalização para penalização de usos ilegais. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Processos de cadastro e fiscalização analisados ▪ Vistorias e negociações com usuários 	
<p>6. Mobilização, sensibilização e educação ambiental na bacia</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Articulação, mobilização, comunicação social, Campanhas de mobilização e sensibilização; ▪ Capacitação de atores externos, gestão de eventos; ▪ prospecção de parcerias para fomento de atividades afins. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Informação da população da bacia; ▪ Agentes treinados. 	
<p>7. Apoio executivo ao CEIVAP</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agendamento, comunicações e infra-estrutura logística para os eventos e ações do CEIVAP. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Infra-estrutura operacional/deliberativa do CEIVAP. 	
<p>8. Gestão administrativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestão de recursos humanos, de finanças, de logística (transportes, comunicações, instalações e compras); ▪ Gestão de contratos e convênios. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Infra-estrutura operacional da Agência de bacia. 	
<p>9. Gestão corporativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desenvolvimento institucional; ▪ Gestão do contrato de gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planejamento e controle do desempenho institucional. 	

A Figura 4 contém uma representação da cadeia de valor da Agência de Bacia.

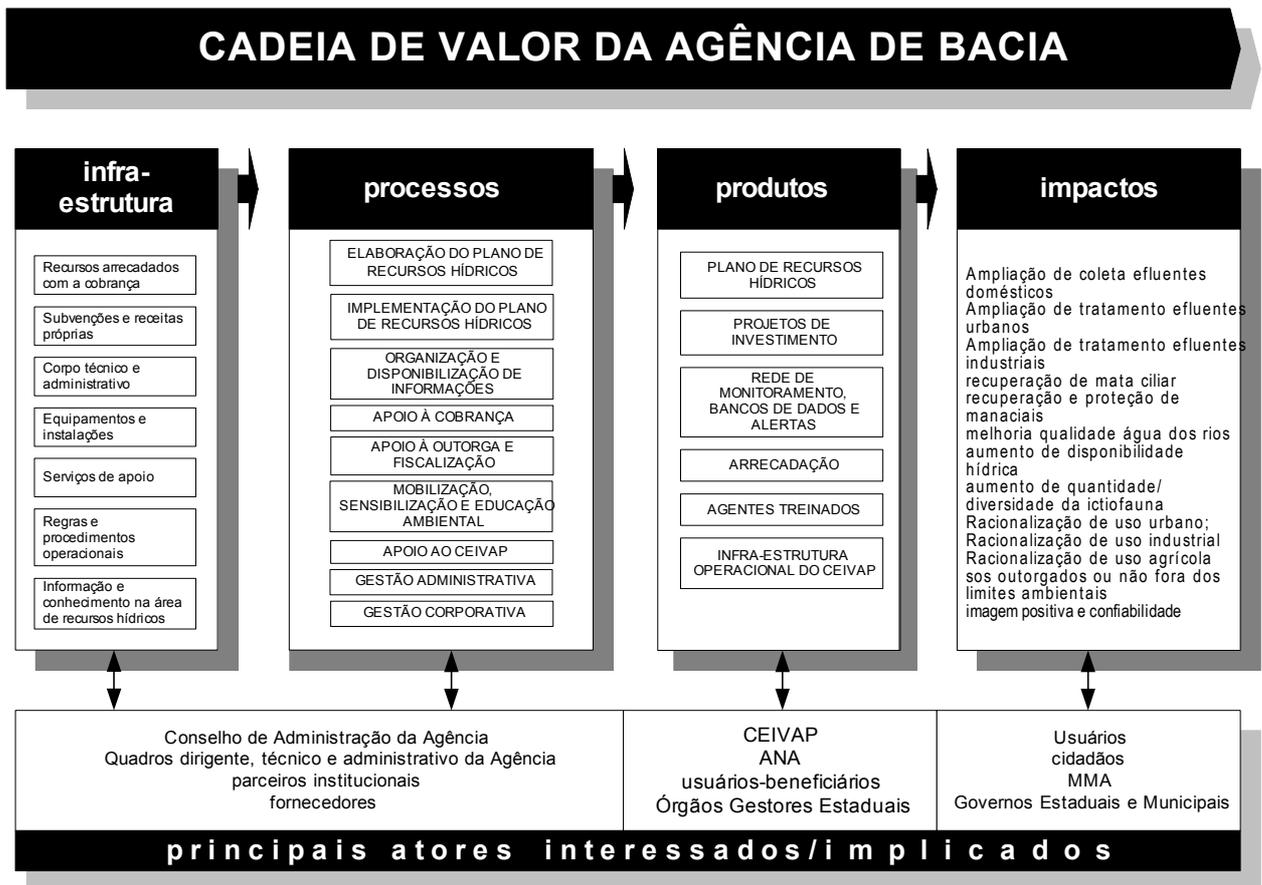


Figura 4. Cadeia de valor da Agência de Bacia

Segundo esta definição estratégica da Agência de Bacia, sua missão deve ser enunciada de forma finalística, voltada à promoção dos impactos visados (o uso racional e ambientalmente sustentável dos recursos hídricos.....), em vez de "dar apoio técnico e operacional à gestão dos recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, promovendo o planejamento, a execução e o acompanhamento de ações, programas e projetos determinados, de acordo com o Plano de Recursos Hídricos da Bacia, pelo Comitê para Integração da Bacia do Rio Paraíba do Sul – CEIVAP", conforme preceitua o Estatuto, que se coloca em perspectiva meio. Uma definição finalística da missão ajuda,

inclusive, a promover um melhor enquadramento do modelo OS, na medida em que caracteriza a Agência de Bacia como entidade prestadora de serviços voltados à preservação ambiental (uma das áreas de enquadramento segundo a lei nº 9.637/98). Nesse sentido, o Estatuto inverte a cadeia de valor, porque, ao definir a finalidade, estabelece o meio (como) “dar apoio...” e, ao definir os “objetivos” (ou meios pelos quais a finalidade deverá ser alcançada) dispõe sobre a finalidade última de suas ações: “contribuir para melhoria das condições de saneamento, redução da poluição, conservação e recuperação do solo e da flora, controle da erosão, racionalização do consumo de água e demais ações (*sic*: são impactos desejados) que visem melhoria da qualidade de vida da população da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul”.

Não obstante, de acordo com a arquitetura institucional delineada a partir do quadro legal, à Agência de Bacia não cabe um mero papel de prestador de serviço de apoio, senão o caráter de instância propositora e executora do CEIVAP. A sutileza é que, uma vez instalada, com seus quadros técnicos, a agência constituir-se-á, por si só, um ator com uma dinâmica própria, no sentido institucional, capaz de influenciar (positiva e negativamente) as deliberações do CEIVAP. Isto não significa, em absoluto, que a Agência atue a revelia do CEIVAP ou de forma independente de seus elos institucionais (principalmente em relação aos stakeholders diretamente beneficiários). Daí, reitera-se, a necessidade de uma definição estratégica abrangente e de um modelo de acompanhamento (via contrato de gestão) condizente (mediante indicadores apropriados).

6. MACRO-PROCESSOS E INDICADORES DE DESEMPENHO

A Figura 5 reproduz a cadeia de valor (e os macro-processos já identificados) com um roteiro para definição de indicadores de desempenho.

CADEIA DE VALOR DA AGÊNCIA DE BACIA

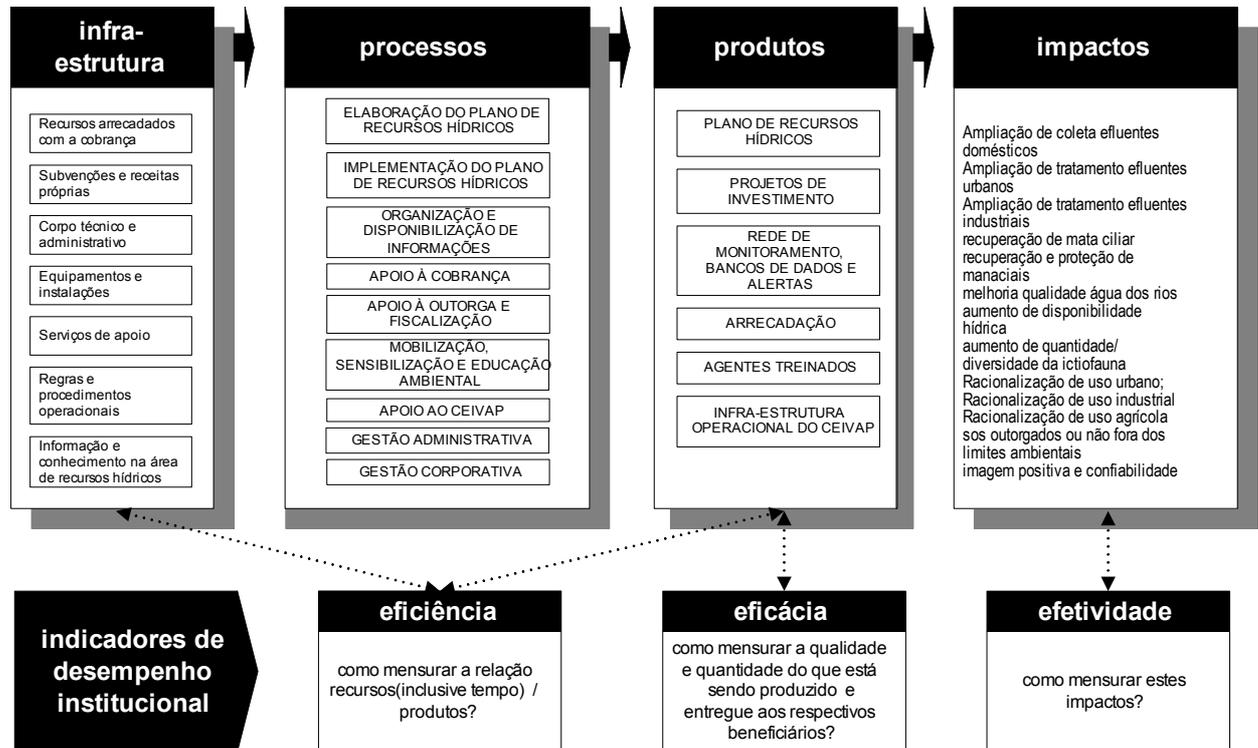


Figura 5. Cadeia de valor da Agência de Bacia e indicadores de desempenho

A definição de um quadro de indicadores de desempenho institucional (sob a forma de um "painel de controle") implica na seleção de um conjunto de indicadores relevantes de eficiência, eficácia e efetividade dos principais macro-processos organizacionais. A definição de indicadores de desempenho deve ser abrangente, envolvendo aspectos do desempenho relacionados à operação dos processos (a sua eficiência, ou a relação entre insumos e produtos), à qualidade (ou conformidade) e quantidade de seus produtos gerados (eficácia) e aos impactos junto a segmentos específicos (efetividade). Os indicadores devem ser quantificáveis (sob a forma de índices ou compostos a partir de variáveis observacionais quantitativas ou qualitativas ordinais) com uma unidade de medida bem definida. A composição do painel de controle requer uma seleção do mínimo de indicadores relevantes e viáveis (tendo em vista a possibilidade e custo de obtenção dos dados e seu processamento).

Muitas metodologias de definição estratégica (dentre as quais destaca-se o *Balanced Scorecard - BSC*) proporcionam uma relação sistemática entre objetivos estratégicos, indicadores de desempenho (que, segundo o BSC seriam de três tipos: pesquisa ou efetividade, ação e processo ou eficiência e eficácia) e ações (plano de ação). Muitos sistemas contratuais de gestão (contratos de gestão, como na experiência francesa e brasileira recente; e planos estratégicos, como na experiência americana e britânica a partir da *General Performance and Results Act* e do programa *Next Steps*, respectivamente) preconizam a pactuação de resultados sistematicamente elaborados nesta mesma lógica de desempenho (sendo que a experiência francesa replica a pactuação de metas de desempenho até o nível mais básico de unidade organizacional, o que se denomina “contratualização interna” ou “contratos de serviço”). A própria metodologia de elaboração de programas do PPA (programa plurianual) buscou posicionar-se nesta perspectiva, porém com muitas limitações e dificuldades metodológicas. Propõe-se, para efeito deste trabalho, o roteiro sugerido a partir da cadeia de valor, dada sua simplicidade e abrangência.

Uma vez definidos indicadores, o estabelecimento de metas de desempenho representa o estabelecimento de valores ideais dos indicadores ao longo do tempo, tendo como base os valores atuais (*baseline* ou *V-zero*). As metas devem ser realistas (exequíveis, dada a capacidade operacional e os recursos disponíveis) e desafiadoras (que implica em esforço para manter estável ou crescente os valores iniciais dos indicadores).

É muito usual a existência de sistemas de acompanhamento de desempenho, que mesclam metas de desempenho (eficiência, eficácia e efetividade dos processos na direção dos produtos e impactos desejados) com metas de plano (ações a serem executadas em determinado prazo). Nesse caso, é fundamental que a relação causal entre ambas categorias (metas e meios) seja clara e coerente.

Um painel de controle bem construído permite a formulação de um plano de ações orientado para as estratégias traçadas, a partir da definição de um conjunto de ações, com prazos e áreas responsáveis, necessárias ao alcance dos padrões de eficiência, eficácia e efetividade, expressos nos indicadores de desempenho. Dessa forma, subordinam-se os meios (as ações) aos fins (os resultados), em vez do contrário.

O conjunto de indicadores e metas de desempenho não se confunde com o plano de ação, que visa a elencar, priorizar e definir responsáveis e recursos

necessários ao que deve ser feito para manter os processos organizacionais em operação na direção das metas de desempenho estabelecidas. Um plano de ação não contém, usualmente, as ações de rotina (seqüência de ações-padrão, no âmbito dos processos, de forma mais ou menos detalhada), mas aquelas ações que estão relacionadas aos fatores críticos de sucesso ao alcance das metas estabelecidas (nesse sentido, estratégicas). A elaboração de um plano de ação abrangente (que abarque todas as áreas da organização, pelas quais os processos perpassam de forma mais ou menos abrangente) permite definir-se a contribuição de cada área (e, no limite do detalhamento cada pessoa dentro de cada área ou processo) para o alcance dos padrões de desempenho pactuados. Por outro lado, presume-se que o Plano de Bacia poderá permitir a elaboração de um plano de ação de caráter técnico-operacional, cujos indicadores de execução poderão integrar o rol de indicadores de desempenho da Agência de Bacia.

Por fim, a definição de indicadores de desempenho permitirá a elaboração da sistemática de acompanhamento e avaliação do contrato de gestão em bases seguras.

6.1 Quadro Preliminar de Indicadores de Desempenho

O Quadro 3 contém um roteiro lógico, a partir da cadeia de valor, para formulação de Indicadores de desempenho para o Contrato de Gestão a ser celebrado entre a ANA e a Agência de Bacia. Torna-se necessário, em um segundo momento, especificar os indicadores (definindo-se os índices, a partir da definição das variáveis, suas unidades de mensuração e sua fórmula de cálculo) e estabelecer metas associadas (valores-alvo e respectivos prazos). Em um terceiro momento, torna-se necessário elaborar o plano de ação que, embora não precise fazer parte integrante do contrato de gestão, é peça essencial para sua implementação e monitoramento.

Quadro 3. Proposição de Indicadores de Desempenho.

Macroprocessos	Tipos de indicadores de processo/produto	Tipos de indicadores de Impactos
1. Elaboração do Plano de Recursos Hídricos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grau de complementação e detalhamento do Plano de RH ▪ Qualidade do Plano de RH 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cobertura da coleta efluentes domésticos ▪ % de tratamento efluentes urbanos ▪ % de tratamento efluentes industriais ▪ recuperação de mata ciliar ▪ recuperação e proteção de mananciais ▪ qualidade água dos rios ▪ disponibilidade hídrica ▪ quantidade/diversidade da ictiofauna ▪ racionalização de uso urbano; ▪ racionalização de uso industrial ▪ racionalização de uso agrícola.
2. Implementação do Plano de Recursos Hídricos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grau de implementação do Plano de RH ▪ Grau de implementação dos Projetos ▪ Desempenho no desembolso das disponibilidades financeiras ▪ % da execução física de ações previstas 	
3. Organização e disponibilização de informações	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suporte de informações, de tecnologia e de informática ▪ Cobertura e abrangência da rede de monitoramento ▪ Qualidade dos dados ▪ Tempestividade dos alertas emitidos ▪ Qualidade do atendimento ao público 	
4. Apoio à cobrança	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nível de arrecadação ▪ % de usuários pagantes/inadimplentes 	
5. Apoio à outorga e à fiscalização	<ul style="list-style-type: none"> ▪ % de usuários cadastrados / outorgados ▪ % de usuários fiscalizados ▪ Qualidade das análises e informações ▪ Tempestividade das notificações 	
6. Mobilização, sensibilização e educação ambiental na bacia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grau de informação (conhecimento) da população da bacia sobre recursos hídricos ▪ Quantidade de agentes treinados ▪ Qualidade dos eventos ▪ Grau de confiabilidade 	
7. Apoio executivo ao CEIVAP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualidade do atendimento ao CEIVAP 	
8. Gestão administrativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nível de implementação da estrutura física e operacional básica da Agência ▪ Custo da área-meio (eficiência) ▪ 	
9. Gestão corporativa		

6.2 Etapas de Implantação de Indicadores de Desempenho

Na partida do Sistema de Gestão, isto é, quando do primeiro Plano de Trabalho do Contrato de Gestão, as metas a serem alcançadas pela Agência não serão, imediatamente, aquelas relacionadas à arrecadação da cobrança ou execução do plano da bacia, e muito menos aquelas que definem indicadores de impacto (melhoria da qualidade da água, racionalização de uso, etc). Antes disso, é preciso vencer o patamar da instalação física e operacional da Agência, proceder aos ajustes organizacionais e, ainda, a reunião do aparato de informações e base técnica para dar conta dos encargos previstos para a Agência. Neste sentido, sugere-se o seguinte escalonamento das metas contidas no Plano de Trabalho integrante do Contrato de Gestão:

- **1º Ano:** Indicadores de Processo
 - (i) metas para implantação da infra-estrutura física e operacional básica (sede e equipamentos de comunicação, transporte e informática - hardware);
 - (ii) metas para ajustes na organização interna da Agência (regimento interno, procedimentos de aquisição e de seleção de pessoal, quadro e perfil de pessoal);
 - (iii) suporte de informações, de tecnologia e de informática (softwares e sistemas de apoio à decisão, além de conexão com sistemas de informação da ANA e das entidades estaduais correlatas);
 - (iv) metas para as complementações e os detalhamentos executivos do plano da bacia, determinados pelo CEIVAP ou necessários à sua implementação;
 - (v) meta para definição do quadro de indicadores de impacto da Agência (metodologia de cálculo, definição de valores iniciais, modelagem da evolução esperada) e também de indicador da qualidade do atendimento ao CEIVAP na função de secretaria executiva;
- **2º e 3º Anos:** Indicadores de Processo / Produto
 - (vi) metas de desempenho operacional de funções de rotina da Agência (tarefas de apoio ao monitoramento dos recursos hídricos, cadastramento de usuários, apoio aos procedimentos de outorga e outras similares), para as quais será preciso, antes de tudo, estabelecer a divisão detalhada de encargos com a ANA e com os órgãos estaduais correlatos, sendo lícito se esperar especificidades nos acordos com cada uma dessas entidades;
 - (vii) metas de desempenho para adimplência na arrecadação da Cobrança (neste caso, será preciso delimitar as expectativas e o universo

estimado de usuários pagadores e de seu potencial de arrecadação, de modo a estabelecer metas incrementais realistas);

- (viii) metas de desempenho no desembolso de disponibilidades financeiras postas à disposição da Agência (contratações e execução financeira do plano de bacia);
 - (ix) metas de execução física de ações previstas no plano da bacia (% de obras, nº de eventos e similares), o que implica em coordenação e articulação com as entidades executoras do plano de bacia, verificando-se as medidas administrativas que devem se tomadas (licitações e outras), os aportes de contrapartidas previstas e o acompanhamento da execução físico-financeira (note-se que muitas das variáveis intervenientes nesses processos estarão fora do alcance imediato da Agência);
 - (x) meta(s) para o(s) indicador(es) de qualidade do atendimento ao CEIVAP definido(s) e modelado(s) na etapa anterior;
 - (xi) meta(s) para atividades de mobilização, sensibilização e educação ambiental na bacia;
- A partir do 4º Ano: Indicadores de Impacto
 - (xii) metas para os indicadores de impacto indicados no Quadro 3, definidos, modelados e ajustados nas etapas anteriores.

O Quadro 4 apresenta uma proposta preliminar de indicadores com os respectivos pesos e cronograma de implantação. No caso dos indicadores de processo e produtos, passíveis de serem implantados na fase preliminar de funcionamento da Agência, apresenta-se, também, a proposta de metas em relação aos valores iniciais do indicador.

Os pesos para os indicadores foram atribuídos numa escala crescente segundo a cadeia de valor da Agência. Foi dado maior peso aos indicadores de impacto – peso 4 - e menor peso aos indicadores de processo – peso 1. Valores intermediários foram atribuídos aos indicadores de produto, atribuindo-se maior valor àqueles que estão mais próximos das funções finalísticas da Agência.

Quadro 4. Quadro de Indicadores e Metas

Indicadores				Metas/Ano				
Descrição	Unid. (I)	Peso	V0	1	2	3	4	5
1. Índice de implantação da infra-estrutura física e operacional básica (sede e equipamentos de comunicação, transporte e informática - hardware)	%	1	0	70	100			
2. Índice de consolidação da organização interna da Agência (regimento interno, procedimentos de aquisição e de seleção de pessoal, quadro e perfil de pessoal) e de definição do quadro de indicadores de desempenho da Agência (metodologias de avaliação de desempenho, modelagem dos indicadores, metas de desempenho)	%	1	50	75	100			
3. Índice de implantação da infra-estrutura suporte de informações, de tecnologia e de informática	%	1	0	70	100			
4. Índice de desempenho operacional das funções de rotina da Agência (tarefas de apoio ao monitoramento dos recursos hídricos, cadastramento de usuários, apoio aos procedimentos de outorga e outras similares)	%	1	0	70	100			
5. Índice de qualidade das informações técnicas (a partir de avaliações dos usuários do sistema de informações de recursos hídricos, incluindo-se a integridade/qualidade dos dados, cobertura, abrangência, acessibilidade etc., segundo metodologia própria)		3						
6. Índice de qualidade do atendimento aos usuários de recursos hídricos (a ser elaborado segundo critérios e parâmetros próprios)		3						
7. Índice de satisfação com o apoio ao CEIVAP (a partir da consolidação de avaliação dos membros do CEIVAP, segundo metodologia própria)		3						
8. Índice de complementação e o detalhamento executivo do plano da bacia	%	2	0	50	75	100		
9. Índice de desembolso de disponibilidades financeiras postas à disposição da Agência (contratações e execução financeira do plano de bacia)	%	2	0	70	80	90	95	95
10. Índice de implementação de ações previstas no plano da bacia (% de obras, nº de eventos e similares)	%	2	0	70	80	90	95	95



11. Índice de sucesso dos projetos implementados (a partir da consolidação das avaliações econômico-financeiras, de execução, da qualidade e de impacto dos projetos executados, segundo metodologia própria)		3						
12. Índice de sucesso dos eventos realizados (a partir da consolidação das avaliações de reação dos eventos, segundo metodologia própria)		3						
13. Índice de auto-sustentação financeira (receitas próprias da cobrança/despesas administrativas totais)	%	2	40 ³	40	40	40 ⁴	70	70
14. Taxa de Inadimplência da cobrança (\$\$recebidos/\$\$cobrados)	%	3	15	12	10	8	5	5
15. Índice de outorga de usos (usuários totais outorgados/universo de usuários existentes, segundo metodologia própria)		3						
16. Índice de ampliação da coleta de efluentes domésticos (segundo metodologia própria)		3						
17. Índice de ampliação do tratamento de efluentes domésticos (segundo metodologia própria)		3						
18. Índice de ampliação do tratamento de efluentes industriais (segundo metodologia própria)		3						
19. Índice de conservação e recuperação do solo (segundo metodologia própria)		3						
20. Índice de conservação e recuperação de matas ciliares e áreas de nascentes (segundo metodologia própria)		3						
21. Índice de conservação e recuperação da ictiofauna (segundo metodologia própria)		3						
22. Índice de racionalização do consumo de água no abastecimento público (segundo metodologia própria)		4						
23. Índice de racionalização do consumo de água na indústria (segundo metodologia própria)		4						
24. Índice de racionalização do consumo de água na agricultura (segundo metodologia própria)		4						
25. Índice de melhoria da qualidade da água na bacia (segundo metodologia própria)		4						
26. Índice de melhoria da quantidade da água na bacia (segundo metodologia própria)		4						

³ Índice atual supondo a implantação da Agência com a estrutura preliminar proposta no estudo de modelagem.

⁴ Ano de aprovação do novo Plano de Bacia e revisão da metodologia e dos valores de cobrança.

7. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL BÁSICA

A metodologia adotada de desenho da estrutura baseia-se em parâmetros internos e externos. O princípio básico é a busca de uma congruência, um alinhamento entre parâmetros externos e internos. A Figura 6 apresenta o modelo genérico de organização a partir do qual os critérios de modelagem da estrutura são definidos e aplicados.

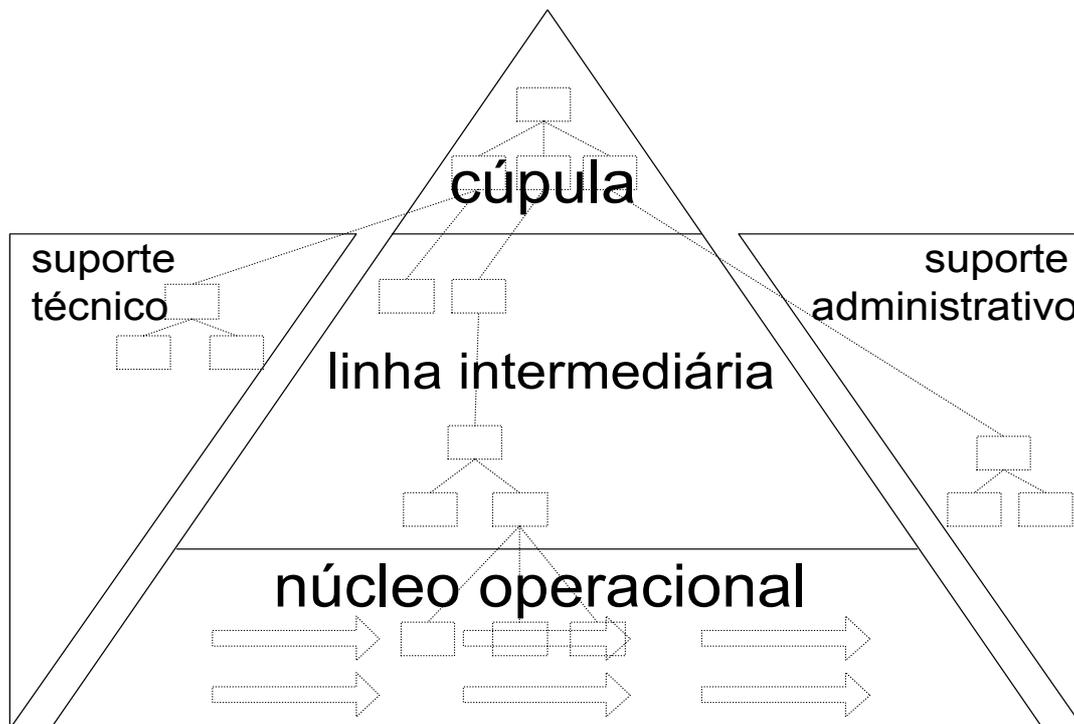


Figura 6 - Modelo Genérico de Estrutura Organizacional

Nesta concepção:

- o núcleo operacional contém a execução das atividades finalísticas e compreende os processos centrais de trabalho a partir dos quais insumos são transformados em produtos ou serviços que são distribuídos aos beneficiários;

- ao suporte técnico cabem as funções de formular, normatizar e padronizar, planejar (desde os aspectos estratégicos até os operacionais) e controlar os processos de produção;
- ao suporte administrativo cabe promover a infra-estrutura física, humana e logística necessária às demais áreas, principalmente o núcleo operacional;
- a cúpula coordena as demais partes e exerce a função de relações de fronteira, interagindo com o ambiente externo em nível institucional;
- a linha intermediária contém os elementos de ligação vertical (a partir de agrupamentos sucessivos de posições individuais no núcleo operacional segundo diversos critérios possíveis) e horizontal (entre o suporte técnico e administrativo).

7.1. Definição do Modelo Organizacional Básico

A Figura 7 apresenta uma aplicação do modelo genérico ao caso da Agência de Bacia, delineando-se uma estrutura organizacional básica que considera, inclusive, integrações externas (CEIVAP e suas câmaras, ANA e outros atores).

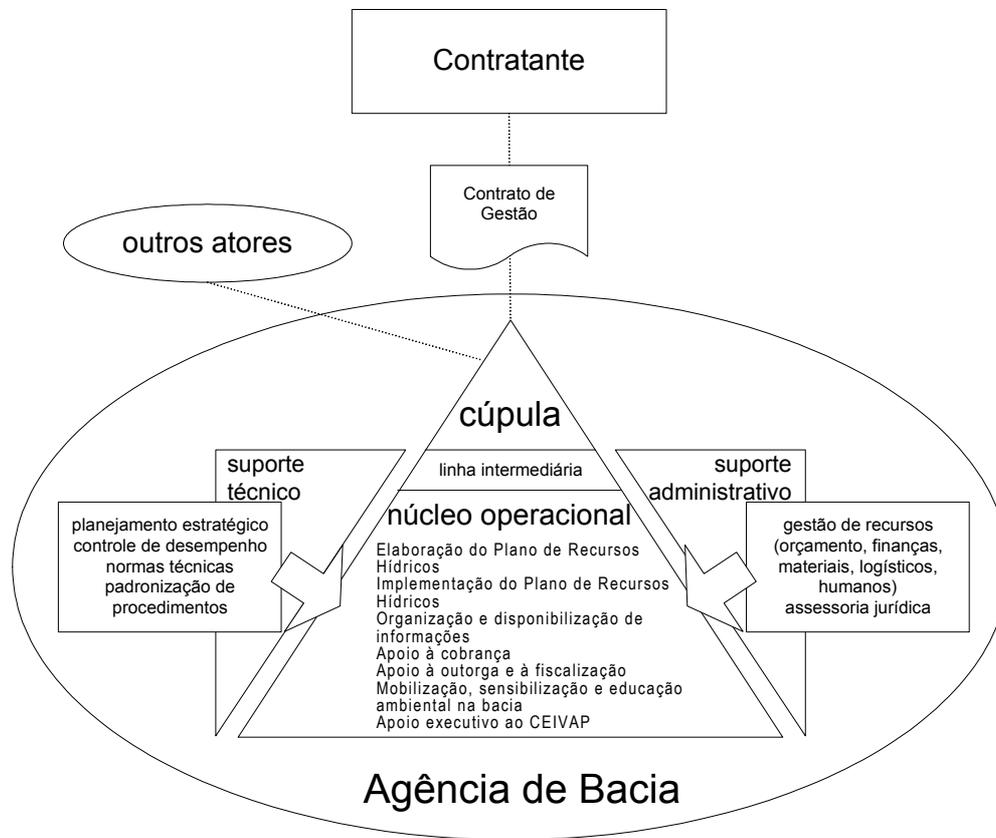


Figura 7 - Arquitetura Organizacional Básica da Agência de Bacia

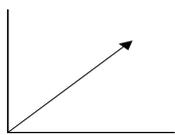
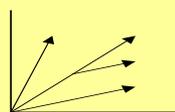
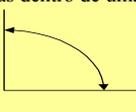
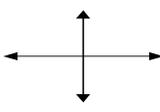
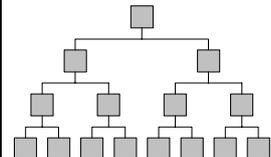
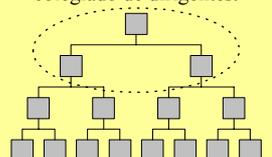
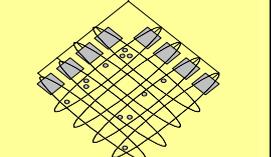
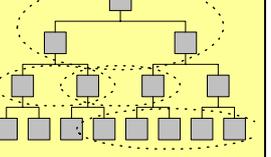
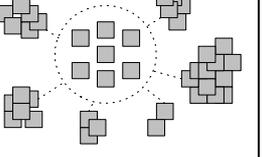
As questões que decorrem de um tal delineamento básico dividem-se em dois grupos:

- Que modelo de estrutura melhor proporciona a efetiva coordenação das partes (núcleo operacional e suportes)? Em que extensão a coordenação das partes se realiza por ajustamento recíproco, por supervisão da cúpula ou por padronização (dos insumos, do processo ou do produto)?
- Quais devem ser as unidades organizacionais? Como as unidades se agrupam e como os grupos se arranjam hierarquicamente?

No que tange ao primeiro grupo de questões, o Quadro 5, apresenta um modelo de avaliação da congruência ou alinhamento entre fatores externos (do contexto institucional da Agência de Bacia) e internos (do modelo de gestão em geral, da estrutura em particular). Os espaços iluminados em amarelo são referências à Agência da Bacia. Esta análise aponta para uma estrutura

matricial (que combina dois ou mais critérios de departamentalização, cujo cruzamento poderá implicar em unidades temporárias, ou de projetos) ou uma estrutura funcional integrada. Tais opções se coadunam com a necessidade de adoção de pelo menos dois critérios de departamentalização: funcional (por área de atuação, de forma predominantemente correspondente a uma agregação funcional dos macro-processos, embora alguns destes se perpassem e sobreponham); e espacial (que atenda a outras bacias sobrepostas, mediante o estabelecimento de unidades locais) – sem prejuízo da cogitação de outros critérios, tal como, no modelo francês, de clientes e segmentos beneficiários (indústria, agricultura etc.). Nesse caso, tendo em vista a interdependência dos macro-processos e a necessidade destes se estabelecerem em bases espaciais de formas distintas (em termos de tempo e processo de trabalho), a coordenação das unidades (funcionais, por grupos de macro-processos e espaciais) deve se realizar predominantemente por supervisão da cúpula, por ajustamento recíproco (segundo integrações laterais entre as áreas mediante convergência de propósitos emanados do Contrato de Gestão, do Plano de Bacia e do CEIVAP e suas câmaras) e por padronização (de conhecimento dos envolvidos e de procedimentos técnicos que perpassam as áreas).

Quadro 5 – Delineamento do alinhamento estratégico do modelo de gestão da Agência da Bacia.

		A BUROCRACIA MECANICISTA			A ORGANIZAÇÃO FLEXÍVEL	
POSIÇÃO		A			D	
F A T O R E S E X T R E N O S	GRAU DE INCERTEZA DO CONTEXTO	O futuro é uma linha reta e há um único cenário previsível. 	Há vários cenários alternativos que podem ser mapeados e trilhados. 	O futuro é um espaço de eventos que pode implicar em inúmeras possibilidades não claramente delineadas dentro de uma faixa. 	O futuro é uma resultante imprevisível de possibilidades ambíguas. 	
	DEMANDAS POR SERVIÇOS E DISPONIBILIDADE DE RECURSOS	Relativamente estável: recursos garantidos e demandas conhecidas.	Ritmo de mudança moderado: demandas em expansão (serviços mais sofisticados ou diversificados) e esforços para obtenção de fontes alternativas de recursos.	Condições de obtenção de recursos e demandas dinâmicas, mas previsíveis.	Altamente imprevisível: condições inusitadas de obtenção de recursos e possibilidades ilimitadas de novas demandas.	
	CONTEXTO INSTITUCIONAL	A organização está focada no interesse de um ator interessado predominante (governo/instituidor) e não há pressões de outros atores.	Pressões localizadas de atores com demandas que requerem atenção esporádica.	Pressões localizadas de um conjunto previsível de atores com demandas que requerem atenção específicas constantes.	Pluralidade de pressões da sociedade civil, governo ou outros atores internos e externos sobre a organização que demandam respostas rápidas e urgentes de forma imprevisível.	
	GRAU DE DIVERSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS	Prestação eficiente de um serviço padronizado.	Prestação eficiente inicialmente de um serviço padronizado, mas sujeito a modificações e aperfeiçoamentos.	Desenvolvimento e prestação de serviços novos eficientes em ambiente competitivo (outros atores ou instâncias podem cumprir parte do papel da organização)	Exigência de incorporação de rápidas inovações em novos serviços para exploração de novas situações de competitividade.	
	CARGOS E FUNÇÕES	Cargos claramente definidos conforme padrão hierárquico. Cada pessoa só faz o que está prevista no seu cargo ou função.	Divisão rudimentar das responsabilidades de acordo com uma estrutura funcional, mas o padrão hierárquico sofre modificações para atender às contingências, tornando a divisão de funções instável.	Posições flexíveis na organização: as áreas estão voltadas à atividade principal da organização.	Cargos flexíveis: que não especificam mais do que atividades individuais circunstanciais.	
	LIDERANÇA	Autoridade claramente definida e atribuída de acordo com a posição hierárquica formal. Importância à antiguidade	Autoridade não claramente definida, mas seguindo a hierarquia, salvo nos casos de reuniões e comitês especialmente convocados	Limites de autoridade e responsabilidade não definidos. Liderança é um atributo de pessoas com habilidade de resolver problemas que surjam	Padrões de liderança em constante mudança: papéis são definidos a partir de mudanças circunstanciais. Liderança é uma função da capacidade de detectar e resolver problemas	
I N T E R N O S	COMUNICAÇÃO	Formal, padronizada segundo regras, e vertical (cima-pra-baixo)	Formal, segundo regras e convenções, mas suplementado por comitês e reuniões. Há posições na base livres para consultar a cúpula	Reuniões frequentes em contexto de consulta permanente em todos os níveis e áreas. Integração de processos para geração de informações gerenciais	Completamente livre e informal, altamente integrada, multidirecional, integrada a processos informatizados em todos os níveis e áreas	
	COMPROMETIMENTO	Comprometimento a responsabilidades dos cargos. Lealdade e obediência são valores centrais	Comprometimento com o próprio cargo, mas reconhecendo a necessidade de flexibilidade em face às contingências da situação	Comprometimento em face das demandas das próprias posições funcionais associadas às demandas de colaboração mais ampla e interpretação flexível da função	Completo comprometimento face às atividades centrais da organização dentro de seu conjunto e habilidade para lidar com considerável tensão e incerteza	
E S T R U T U R A	Estrutura funcional.		Estrutura funcional com colegiado de dirigentes.	Estrutura matricial.	Estrutura funcional integrada.	Estrutura celular em rede.
						

7.2. Proposta de Estrutura Organizacional

Em relação ao segundo grupo de questões de modelagem (Quais são as unidades e como estas se agrupam e se arranjam em níveis hierárquicos?), a Figura 8 apresenta um desenho de estrutura (unidades e sua disposição hierárquica) baseada em agrupamento das áreas de competência listadas no Quadro 6. Tal desenho enquadra-se nas limitações impostas pelo Estatuto da Agência, que dispõe sobre a composição da diretoria por um Diretor e dois Coordenadores. A estrutura proposta apresenta apenas 3 níveis hierárquicos (Diretor, Coordenadores/Assessor e unidades operacionais), o que simplifica muito o desenho inicial (não havendo necessidade de posições de linha intermediária, a relação cúpula-núcleo operacional é direta) e facilita a comunicação (lateral, inclusive), sem, contudo, impedir o eventual posterior crescimento e diferenciação das unidades operacionais em sub-unidades, conforme a evolução da Agência assim o demande.

Um maior detalhamento da estrutura em várias unidades muito especializadas é prematuro, uma vez que sabe-se pouco sobre as ações e atividades de uma agência de bacia, nos moldes definidos pela Lei Federal nº 9.433/97 e legislações estaduais correlatas. A título de exemplo, a própria divisão de encargos relativos ao monitoramento dos recursos hídricos e ao cadastro de usuários não está bem definida frente aos órgãos públicos com responsabilidades legais estabelecidas sobre essas matérias. Ademais, as ações e atividades concernentes ao plano de bacia, cadastro de usuários, monitoramento dos recursos hídricos, outorga de direitos de uso das águas e cobrança pela sua utilização, além da própria análise de viabilidade (técnica, ambiental e econômica) de projetos, apresentam interações e sobreposições importantes (bases comuns de dados e informações). Sendo assim, parece mais conveniente uma equipe multidisciplinar, com grande flexibilidade operacional, inicialmente mais próxima a uma organização matricial, do que a uma estrutura funcional integrada, até que as atividades de rotina se estabeleçam com maior clareza.

Em princípio as atividades que permitirão o estabelecimento de rotinas devem estar limitadas ao monitoramento e cadastro, com o plano, outorga e cobrança e análise de projetos mantendo interação, dinâmica e flexibilidade. Sob esta perspectiva, as coordenações técnica e econômico-financeira devem interagir com muita frequência (em ambas predomina o perfil técnico), na medida em que a própria definição do conteúdo do plano da bacia depende das expectativas de arrecadação e de critérios econômicos para a priorização das demandas de investimentos.

Por outro lado, é desconhecida a dimensão dos encargos de custo administrativo, essencialmente pertinentes aos fluxos financeiros de arrecadação (emissão de boletos (DARFs) de cobrança e verificação de sua adimplência), incluindo as tarefas de captação de recursos para financiamentos, além daquelas inerentes à aplicação dos recursos (contratos e convênios e respectivos fluxos de caixa e acompanhamento de execução), podendo implicar em demandas maiores à unidade de gestão administrativa do que as aparentemente dimensionadas.

A proposta ilustrada na Figura 8 não contempla as funções de assessoria e procuradoria jurídicas, publicidade e realização de eventos, auditoria e contabilidade, provimento de infra-estrutura informacional e elaboração de estudos técnicos e projetos específicos, os quais devem ser terceirizadas. Apesar disso, existe a necessidade de permanência de um advogado no quadro da Agência.

Quadro 6 – Parâmetros internos para modelagem da estrutura: posições específicas segundo competências identificadas

CRITÉRIO DE DEPARTAMENTALIZAÇÃO	CÚPULA	NÚCLEO OPERACIONAL	SUPOORTE TÉCNICO	SUPOORTE ADMINISTRATIVO
FUNCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diretor, Coordenadores e Assessor <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordenação, ▪ Supervisão ▪ Assistência ao Diretor 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboração do Plano de Recursos Hídricos ▪ Implementação do Plano de Recursos Hídricos ▪ Organização e disponibilização de informações ▪ Apoio à cobrança ▪ Apoio à outorga e à fiscalização ▪ Mobilização, sensibilização e educação ambiental na bacia ▪ Apoio executivo ao CEIVAP 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestão corporativa <ul style="list-style-type: none"> ▪ Desenvolvimento institucional (planejamento estratégico, melhoria de processos, otimização da estrutura, desenvolvimento de pessoas e sistemas de informações etc.) ▪ Gestão do desempenho / contrato de gestão 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestão administrativa: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Assessoria jurídica ▪ Gestão de Recursos Humanos ▪ Gestão de finanças ▪ Gestão de materiais ▪ Gestão de logística ▪ Auditoria
ESPACIAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ representação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ acompanhamento <i>in loco</i> da implementação de projetos / Plano de RH. 		

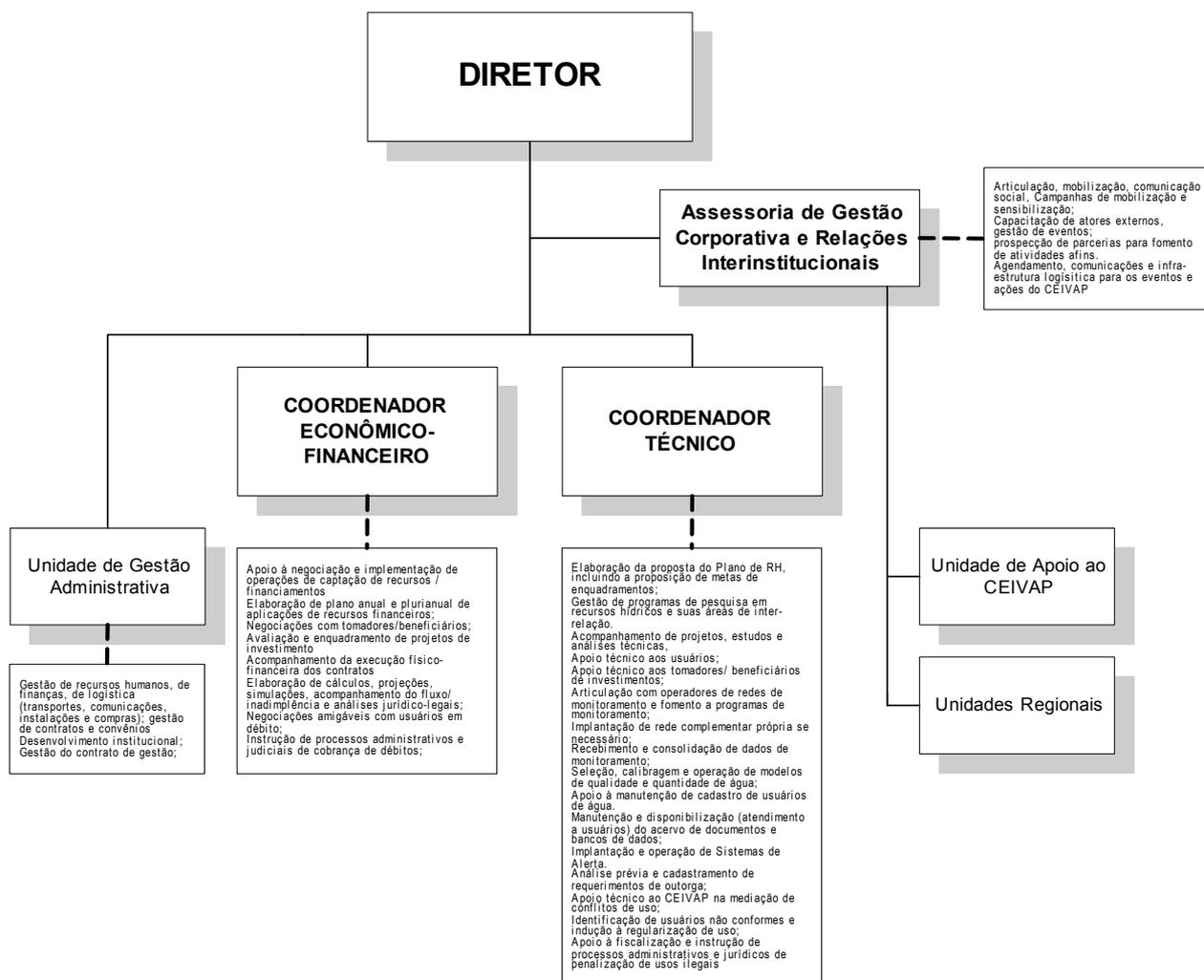


Figura 8. Proposta de estrutura organizacional

7.3. Dimensionamento e Formação do Quadro de Pessoal

O Quadro 7 contém um dimensionamento preliminar da estrutura organizacional considerando-se o quadro completo de 41 funcionários previsto e o quadro reduzido proposto para a 1ª fase de implantação da agência correspondente a 17 funcionários.

As estimativas de pessoal deste dimensionamento estão baseadas em estimativas preliminares da carga de trabalho hipotética dos macroprocessos identificados, e não em identificação, mapeamento e análise exaustivas de processos (uma vez que estes não estão estruturados), como seria desejável (implicando na necessidade de futuras reavaliações, até porque as estruturas são dinâmicas em função de demandas e perfis das pessoas envolvidas). Tal dimensionamento não se baseia em pesquisa salarial específica, como seria recomendável, e sua utilidade é apenas proporcionar uma noção de grandeza, ainda que vaga e preliminar, do custo com salários e encargos para implantação da estrutura concebida.

O quadro 8 apresenta uma descrição e uma análise sucinta do atual quadro de pessoal do escritório técnico do CEIVAP. Constata-se, essencialmente, um quadro de relativa multifuncionalidade e de carga excessiva de trabalho. O atual quadro não apresenta problemas de adequação entre funções e perfis, nem quanto à estrutura de vinculações de funções técnicas e gerenciais. Recomenda-se, neste sentido, que o quadro atual seja aproveitado na formação do quadro proposto.

Para a formação do novo quadro de pessoal, propõe-se o seguinte esquema de modalidades seletivas:

a) os dirigentes devem ser escolhidos pelo Conselho de Administração, mediante um Comitê de Busca formado por 4 ou 5 conselheiros. O comitê deve divulgar um comunicado, via rede de relacionamentos, que solicita currículos para a posição de dirigente máximo, a partir de um enunciado não muito detalhado do perfil. Com base em análise prévia, indicações e informações do seu networking, o comitê entrevista os candidatos considerados mais aptos, escolhe dois ou três mais congruentes com o perfil e submete à escolha do Conselho.

b) o dirigente principal, uma vez escolhido, convidado e aceito, indica os demais (coordenadores) ou passa a integrar o Comitê de Busca, mas com poder de veto. Isto porque, além de ser uma posição equivalente a um "cargo

de confiança" de "livre provimento", o dirigente já conhece outras pessoas e tem suas referências e preferências de perfil. As indicações podem se basear em algum procedimento seletivo (anúncio fechado), mas a mais natural é que seja por networking (eventualmente até alguém considerado pelo Comitê de Busca). O conselho aprova ou não a escolha dos coordenadores.

c) outras posições técnicas podem e devem ser providas mediante um procedimento seletivo simplificado: anúncio na mídia ou na webpage, editais em universidades, etc, e escolhidos por um comitê interno após entrevista.

Um "concurso" definitivamente não seria a melhor forma de atração e seleção de pessoal para a Agência, na medida em que modalidades de seleção mais adequadas podem ser implementadas de forma não personalística, competitiva e isonômica, nos termos de seu regulamento próprio de recursos humanos.

7.4. Estimativa de Custo

Estes dados preliminares indicam uma despesa mensal da ordem de R\$ 227.000,00 (duzentos e vinte e sete mil reais) para a implantação plena da agência. Esta despesa foi deduzida a partir de uma folha de salários de cerca de R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais), acrescida de R\$ 77.000,00 (setenta e sete mil reais) correspondentes à cerca de 70% de encargos, e de uma estimativa preliminar de despesas de custeio da ordem de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais)⁵, desde aluguel a contratos de manutenção de equipamentos de informática, por exemplo. Este valor representa uma despesa anual da ordem de R\$ 2.800 mil (dois milhões e oitocentos mil reais). Tendo em conta o atual padrão minimalista de despesas do escritório técnico, estima-se que este custo total inicial da Agência poderá variar significativamente em função da elaboração de estudos específicos e ações emergenciais específicas. Esta estimativa refere-se apenas às despesas operacionais e exclui investimentos na infra-estrutura operacional da Agência.

A receita total da cobrança na bacia, consoante o recente cadastramento, está estimada em cerca de R\$10 milhões/ano⁶, valor este que não deverá variar substancialmente nos próximos 3 anos⁷. O valor correspondente a 7,5% da

⁵ Ver Relatório de Análise de sustentabilidade de Agências de Bacia – estimativa de despesas operacionais da agência do CEIVAP.

⁶ Valores informados verbalmente por Poccioni, em abril/2003, cobrança nos rios de domínio da União, inclui desconto de 18% e estimativa de inadimplência.

⁷ O valor unitário da cobrança e a metodologia estabelecidos pela Deliberações 08 e 15 do CEIVAP são válidos até 2005. A cobrança poderá apresentar crescimento pela ampliação dos usos outorgados.

mesma – cerca de R\$ 750 mil/ano – em parte destinados a cobrir os custos administrativos da Agência⁸, revela-se francamente insuficiente para o exercício das funções mínimas de Agência de Bacia que se delineiam no seu ambiente institucional e que, espera-se, sirvam de paradigma nacional. Aliás, este valor seria insuficiente até para o custeio do atual escritório técnico (mesmo considerando-se sua estrutura reduzidíssima e sobrecarregada). Implícita está à necessidade de que sejam buscadas formas alternativas de financiamento e fomento, de sorte a que as Agências de Bacia, não apenas a do vale do Paraíba, possam cumprir minimamente a sua função.

Diante deste quadro, enquanto não se amplia a arrecadação da cobrança, propõe-se a estruturação da agência a partir de um quadro técnico preliminar composto por 17 contratados. Neste formato exclui-se os escritórios regionais, 12 profissionais, e parte dos técnicos e estagiários. A despesa com folha de pagamento estimada é de R\$63,3 mil/mês, acrescida de R\$44,3 mil/mês, correspondentes aos encargos. A despesa de manutenção foi estimada em R\$17 mil/mês. A estimativa das despesas de implantação correspondente à 1ª fase é de cerca de R\$125 mil/mês, o que corresponderia a uma despesa anual de R\$1.500 mil. Mesmo adotando-se esta estrutura temporária, mais enxuta, a Agência necessitará receber subsídios na sua fase inicial de funcionamento, ou sofrer reduções no seu quadro de pessoal e/ou nível salarial.

⁸ Lei 9433/97

Quadro 7. Dimensionamento preliminar da estrutura organizacional.

N °	Cargo/Função	Perfil e Qualificações	Remuneração	Quantitativo Total			Quantitativo 1ª Fase		
				Titular	Técnico	Auxiliar	Titular	Técnico	Auxiliar
				01	Diretor	Elevado reconhecimento e credibilidade profissional; Formação generalista em áreas ligadas ao meio ambiente, recursos hídricos e/ou planejamento regional; Capacidade de liderança e de articulação institucional, com os governos federal e estaduais envolvidos e com as principais entidades da bacia (empresas e ONGs); Experiência gerencial e administrativa; e, Familiaridade com os problemas da bacia.	R\$ 8.000,00 a R\$ 10.000,00	01	
02	Coordenador Técnico	Preferencialmente Engenheiro Civil com experiência na preparação de programas de investimento nas áreas de meio ambiente, recursos hídricos e/ou saneamento; Conhecimento dos problemas da bacia; Conhecimento de sistemas de suporte à decisão; Familiaridade com a aplicação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos.	R\$ 6.000,00 a R\$ 7.500,00	01			01		
03	Coordenador Econômico-Financeiro	Economista, administrador ou engenheiro com experiência em finanças públicas e fluxos financeiros; Experiência na captação de recursos; Noções de economia ambiental e de critérios de viabilidade de projetos; e, Familiaridade com os problemas da bacia.	R\$ 6.000,00 a R\$ 7.500,00	01			01		
04	Assessor de Gestão	Profissional de nível superior, com pleno	R\$ 5.000,00	01			01		

	Corporativa e Relações Institucionais	conhecimento sobre o processo decisório do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos; Aceitação por parte das representações estaduais; Respeitabilidade junto a ONGs e empresas da bacia; Facilidade de comunicação oral e escrita.	a R\$ 6.000,00						
05	Assessor Jurídico ⁹	Advogado com especialização e/ou experiência na área ambiental; Visão inovadora de aspectos jurídicos de entidades do 3º setor (OSs e respectivos Contratos de Gestão); Familiaridade com convênios junto ao setor público e com contratos administrativos; Noção em ações judiciais para cobrança de débitos.	R\$ 3.000,00 a R\$ 3.500,00 (período parcial)		01			01	
06	Analista Técnico Alocados nas Coordenações com atribuições relativas a: • Plano de Bacia • Monitoramento, cadastro, outorga e outras informações; • Cobrança; • Avaliação de projetos, captação e aplicação de recursos.	Equipe multidisciplinar: - 01 engenheiro ou administrador com experiência gerencial; - 01 engenheiro com experiência em projetos de saneamento ambiental; - 01 arquiteto, engenheiro ou geógrafo com experiência em planejamento urbano e regional; - 01 engenheiro com experiência em hidrologia/hidráulica; - 01 engenheiro químico ou químico industrial; - 01 profissional de ciências biológicas ou engenheiro florestal; - 01 especialista em sistemas de informação;	R\$ 4.0000,00 a R\$ 5.000,00 (x 11 profissionais)		11			04	

⁹ Convênios e contrato de gestão com o setor público, contrato com fornecedores, relações trabalhistas, questões judiciais envolvendo a cobrança e o direito ambiental, aperfeiçoamento legal do Sistema e outras demandas.

		- 01 administrador, economista ou engenheiro com noções de economia ambiental e trato com fluxos financeiros; - 02 profissionais com experiência na elaboração e avaliação de projetos de investimentos; e, - 01 profissional para a captação de recursos.							
07	Analista de Relação Corporativa Alocados na Assessoria de Gestão Corporativa e Relações Institucionais	- 01 técnico com formação em comunicação, educação, pedagogia, sociologia ou áreas afins, - experiência no trato com ONGs e imprensa e familiaridade com os problemas da bacia.	R\$ 2.500,00 a R\$ 3.000,00		01			01	
08	Encarregado da Unidade Alocado na Unidade de Gestão Administrativa	- 01 encarregado, administrador sênior, com conhecimento de contabilidade, gestão de recursos humanos e processos administrativos do setor público (prestação de contas e auditoria);	R\$ 2.500,00 a R\$ 3.500,00		01			01	
09	Analista Administrativo Alocado na Unidade de Gestão Administrativa	- 01 técnico médio em administração, com noções de contabilidade, gestão de recursos humanos e processos administrativos do setor público.	R\$ 2.000,00 a R\$ 2.500,00		01			01	
10	Assistente Administrativo Alocado como Auxiliares da Direção Superior	- 01 Secretária do Diretor (agenda e apoio técnico);	R\$ 1,2 a R\$ 1,5 mil			01			01
11	Agente Administrativo Alocados como Auxiliares da Direção Superior	- 01 Secretária dos Coordenadores (agenda e apoio técnico).	R\$ 1,0 a R\$ 1,2 mil			01			-
12	Estagiários	- 06 estagiários com formações especializadas.	R\$ 300 a R\$ 500,00			06			02
13	Auxiliares Administrativos	- 02 auxiliares de escritório para serviços gerais	R\$ 300 a			02			01

		(reprografia, tarefas externas e outras).	R\$ 500,00						
14	Técnico de Escritório Regional (04 escritórios)	- representatividade regional e capacidade de articulação institucional e política com entidades locais; - conhecimento do processo decisório do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos.	R\$ 2.500,00 a R\$ 3.500,00 (x 04 profissionais)		04			-	
15	Auxiliar Técnico Alocados nos Escritórios Regionais (04 escritórios)	- 01 com perfil técnico e confiança do chefe regional;	R\$ 700, (x 04)			04		-	
16	Auxiliares Administrativos Alocados nos Escritórios Regionais (04 escritórios)	- 01 para apoio administrativo e serviços gerais.	R\$ 300 a R\$ 500,00 (x 04)			04			
Total			-	04	19	18	4	9	4
Quadro Total				41			17		
Total Salário				R\$108.800,00			R\$63.300,00		

Quadro 8. Atual Quadro do Escritório Técnico do CEIVAP

FUNCIÓNÁRIO	QUALIFICAÇÃO	ATIVIDADES	OBSERVAÇÕES
Aline	Publicitária (superior)	Prestação de contas dos convênios Adm. Financeira (pagamentos via GESTEC) Logística (incluindo-se secretaria, atendimento, arquivo e correspondência) Eventos	Multifunções excessivas Sobrecarregada Administração financeira, convênios e eventos demandam pessoas em dedicação exclusiva
William	Bibliotecário (médio)	Arquivo: manutenção e pesquisa de documentação Atendimento telefone e fax Serviços externos (correio, bancos, etc.)	Sobrecarregado O arquivo está desorganizado Gestão da documentação demanda um arquivista específico e um boy para serviços externos
Virgínia	Jornalista (superior)	Comunicação com imprensa: releases, contatos, Atendimento ao público especial: bacia, CEIVAP, cobrança/cadastro Convocações dirigidas Divulgação Edita jornal/boletim águas do Paraíba	sobrecarregada Poderia supervisionar a execução da divulgação por agencia terceirizada Um apoio logístico de secretaria mais bem dimensionado ajudaria nas convocações Precisa ter mais tempo para pautar mídia/contato com mídia
Ángelo	Biólogo (superior) Mestrado planejamento ambiental COPPE	Identifica necessidade de estudos e indica sua contratação Secretaria executiva do CEIVAP: prepara reuniões CEIVAP (convocatórias, pauta) Atendimento técnico Gestão de informações técnicas (características da bacia, cobertura vegetal, qualidade da água etc.) Capacitação: promoção de cursos Participação: eventos com empresários, políticos, etc. Informações sobre cobrança	Focar no técnico e livrar-se de funções logísticas de secretaria ao CEIVAP
Flávio	Engenheiro	Captação de recursos	Concentrar na captação e representação política,

	Pós-UNICAMP engenharia Espec. Logística Espec. MKTG/ESPM	Part. Câmaras técnicas Apoio liberações recursos/convênios Cursos	interlocução, etc.
Leomax	Engenheiro	Planejamento corporativo Planejamento RH: para implantação do Plano de bacia Avaliação de pareceres e documentos técnicos (COPPE etc. s/ aval erosão, inundação, diagnósticos etc.) Instruir decisões do CEIVAP a partir de informações técnicas	Concentrar no planejamento técnico
Cláudio		Coordenação do escritório Integração da equipe Participação nas câmaras técnicas no debate técnico	
Edílson		Articulação política no âmbito do CEIVAP e seus domínios institucionais	

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os elementos até o momento elaborados (arquitetura institucional, cadeia de valor, macroprocessos, indicadores e estrutura) são os elementos básicos que permitem a elaboração do Regimento Interno (Anexo 1), Contrato de Gestão (Anexo 2), Regulamento de aquisições, contratação de bens e serviços e alienações (Anexo 3); Regulamento de recursos humanos (Anexo 4); e Regulamento de Finanças e Contabilidade (Anexo 5).

Conforme se afirmou em diversos momentos ao longo do documento, os elementos aqui elaborados representam uma etapa inicial da implantação da Agência de Bacia. Estima-se e recomenda-se que uma série de ações complementares deverá apoiar o início das operações e o processo de desenvolvimento institucional da Agência, tais como planejamento estratégico, modelagem de processos (principalmente os processos finalísticos), ajustes na estrutura organizacional (em função de ajustes nos processos, objetivos e pessoas), capacitação (técnica e gerencial), modelagem de sistemas de informação e dos indicadores de desempenho.

REFERÊNCIAS

- Koppell, Jonathan G S. Hybrid organizations and the alignment of interests: The case of Fannie Mae and Freddie Mac. *Public Administration Review*; Washington; Jul/Aug 2001; 61, 4: 468-482.
- Lam, Wai Fung. Institutional design of public agencies and coproduction: A study of irrigation associations in Taiwan. *World Development*; Oxford; Jun 1996; 24, 6: 1039-56.
- Mann, Dean E & Anagnoson, J. Theodore. Consequences of Federal Agency Reorganization: A Symposium. *Southern Review of Public Administration*; Montgomery; Winter 1982; 5, 4: 399-418.
- Taylor, Robert W. Managing Terrorist Incidents. *The Bureaucrat*; New Brunswick; Winter 1983/1984, 12;4: 53-114.
- Tirole, Jean. The internal organization of government. *Oxford Economic Papers*; Oxford; Jan 1994; 46, 1: 1-30.

ANEXO A

CULTURA DE RESULTADOS E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: AVALIANDO EXPERIÊNCIAS CONTRATUAIS NAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

A aplicação do modelo de avaliação de experiências contratuais proposto visa oferecer uma visão geral abrangente de experiências contratuais atuais com as Organizações Sociais.

O texto está estruturado em três partes: a)proposição de um modelo de avaliação de experiências contratuais; b)aplicação do modelo proposto em experiências seletas; e c)questões críticas da contratualização.

1. Um Modelo de Avaliação de Experiências Contratuais

Um modelo simples de avaliação de experiências contratuais deveria conter minimamente os seguintes elementos: a)metas ou resultados; b)meios, em sentido amplo, regras, recursos e obrigações; c)controles; e d)incentivos. A arquitetura do modelo está ilustrada na figura 1.

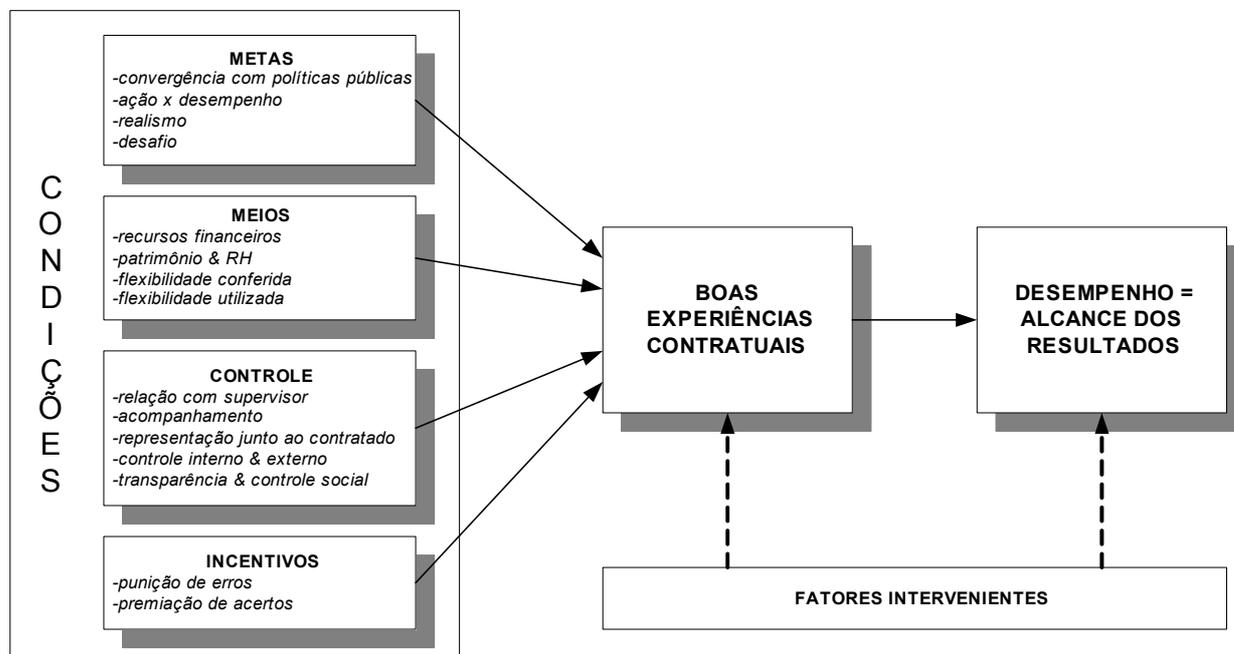


Figura 1. Arquitetura do modelo de avaliação de experiências contratuais.

O modelo permite que se avaliem as condições consideradas necessárias à geração de boas experiências contratuais de forma conjunta com o desempenho alcançado. As variáveis "condições" estão agrupadas em quatro categorias: metas, meios, controle e incentivos. Estas variáveis encontram-se definidas no quadro 1 de tal forma que se propõe uma caracterização de "boas condições" e "más condições". Tais caracterizações devem ser consideradas recursos analíticos que não visam ao mero enquadramento dos casos em uma ou outra qualificação, mas buscam estabelecer referenciais que permitam a avaliação de condições mais ou menos predominantes.

O modelo em questão considera que fatores intervenientes afetam as experiências e os resultados de forma positiva ou negativa. Nesse sentido, boas condições e boas experiências contratuais são condições necessárias, porém não suficientes, para geração de resultados. Nesse sentido, a significância de variáveis intervenientes mostra-se clara na

medida em que aplicações do modelo evidenciem a existência de boas condições associadas a resultados ruins, ou más condições associadas a bons resultados.

Quadro 1A. Modelo de avaliação de experiências contratuais – Definição das variáveis.

VARIÁVEIS		MÁS CONDIÇÕES
Metas	Convergência	O contratante não sabe o que quer alcançar e o contrato não espelha este posicionamento. A relação metas-resultados de política pública não é clara ou é divergente
	Ação x Desempenho	Há apenas metas de ação (ou metas de plano: “coisas a fazer”) com prazos e responsáveis. Os indicadores são grau de implementação das ações previstas.
	Realismo	A relação meios-metas não é clara; não há um plano de ação que permita o dimensionamento de ações necessárias ao alcance das metas pactuadas.
	Desafio	O alcance das metas pactuadas não implica em ganhos de produtividade/eficiência, eficácia e efetividade, mantém o padrão de desempenho anterior.
Meios	Recursos Financeiros	Não há mínimas garantias de cumprimento do cronograma financeiro; rupturas no fluxo de recursos inviabilizam o alcance das metas forçando frequentes reprogramações
	Patrimônio & RH	Há dificuldades para formação do quadro ideal de RH (próprios, terceirizados, etc.) e de instalações apropriadas em função de dificuldades de aquisição, contratação, cessão etc.
	Flexibilidade conferida	Não há ampliação significativa das flexibilidades gerenciais; prevalece a submissão às regras-padrão da administração pública.
	Flexibilidade utilizada	A flexibilidade conferida não é plenamente utilizada; há barreiras regulamentares, legais e culturais a sua plena utilização.
Controle	Relação com supervisor	A relação contratante-contratado é tutelar: a supervisão segue um padrão de subordinação baseado na atribuição de ações específicas e demandas paralelas ao pactuado.
	Comitê de acompanhamento	O comitê tem um caráter auditor e inquisitor; realiza um controle a posteriori em busca de razões e responsáveis por metas descumpridas e procedimentos em desacordo.
	Representação no contratado	A representação do contratante em instâncias colegiadas do contratado provoca interferências nas decisões executivas, apontando ações e questões operacionais.
	Controle interno e externo	Preocupação predominante com a conformidade legal dos atos e procedimentos; preocupação secundária ou irrisória com os resultados.
	Transparência e controle social	A metas e seu acompanhamento (relatórios, eventos, instrumentos, critérios etc.) não são divulgadas interna e/ou externamente.
Incentivos	Erros	Os erros são encobertos ou ignorados e não geram aprendizado.
	Acertos	Acertos são considerados mera obrigação.
Desempenho		O desempenho pactuado foi considerado insatisfatório, insuficiente ou houve descumprimento do contrato.

Quadro 1B. Modelo de avaliação de experiências contratuais – Definição das variáveis.

VARIÁVEIS		BOAS CONDIÇÕES
Metas	Convergência	O contratante sabe o que quer alcançar e o contrato espelha este posicionamento. As metas estão consistentes com os objetivos de políticas públicas
	Ação x Desempenho	Há metas de desempenho, mediante indicadores que buscam mensurar de forma objetiva e abrangente o grau de eficiência, eficácia e efetividade dos processos organizacionais.
	Realismo	A relação meios-metas é clara; calculada em função de um plano que permite o dimensionamento de ações necessárias ao alcance dos padrões de desempenho estabelecidos.
	Desafio	O alcance das metas requer ações de superação do padrão de desempenho anterior, até porque haverá presumivelmente melhores condições para tal.
Meios	Recursos Financeiros	A garantia de repasse dos recursos pactuados e/ou fontes alternativas de recursos (comerciais ou fomento) assegura fluxo contínuo de recursos e garantem o alcance das metas.
	Patrimônio & RH	Há quadros e instalações apropriadas; o processo de cessão de patrimônio e de pessoal é rápido.
	Flexibilidade conferida	Há significativa expansão das flexibilidades: regras diferenciadas de gestão que permitem o desenvolvimento de sistemas próprios de gestão.
	Flexibilidade utilizada	A flexibilidade conferida é efetivamente utilizada e reflete-se nos sistemas de gestão promovendo maior agilidade nos processos de trabalho e no processo decisório.
Controle	Relação com supervisor	A relação supervisor-contratado é baseada na cobrança dos resultados pactuados no contrato.
	Comitê de acompanhamento	O comitê realiza o acompanhamento indicativo do alcance das metas, apontando providências ou redirecionamentos ex ante.
	Representação no contratado	A representação do contratante em instâncias colegiadas do contratado cumpre uma função de controle estratégico, definindo diretrizes e fiscalizando resultados.
	Controle interno e externo	Preocupação preponderante com os resultados estabelecidos no contrato e com as condições de sucesso das relações contratuais.
	Transparência e controle social	A metas e seu acompanhamento (relatórios, eventos, instrumentos, critérios etc.) são divulgadas interna e externamente de tal modo que qualquer interessado possa saber o que e como está sendo avaliado.
Incentivos	Erros	Os erros (irregularidades, mal desempenho ou desvio de conduta) geram punições (demissão ou afastamento de dirigentes, conselheiros ou membros de comitês) e aprendizado.
	Acertos	Acertos (desempenho pactuado, superação de metas, soluções inovadoras, solução de problemas etc.) são premiados com bônus, garantias e reconhecimento (imagem).
Desempenho		O desempenho pactuado foi considerado satisfatório, suficiente ou houve pleno cumprimento do contrato.

2. Aplicação do Modelo

A presente aplicação baseia-se em 7 casos, todas baseadas em contratos de gestão de organizações sociais-OS. A avaliação do desempenho se baseia nos relatórios referentes ao acompanhamento dos respectivos contratos de gestão. É natural que as análises possam variar em função do tempo, dos vieses dos analistas e de novas evidências.

Estas limitações não invalidam as considerações feitas a partir da presente aplicação, apenas indicam que outras análises devem ser procedidas afim de contrastá-las com a presente em busca da identificação de questões críticas. O quadro 2 contém uma avaliação das condições e do desempenho das 7 experiências analisadas:

1. ACERP - Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto
2. ABTLuS - Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncroton
3. Bioamazônia - Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia
4. Mamirauá - Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá
5. IMPA - Instituto de Matemática Pura e Aplicada
6. RNP - Rede Nacional de Ensino e Pesquisa
7. CGEE – Centro de Gestão de Estudos Estratégicos

Quadro 2. Aplicação do modelo de avaliação de experiências contratuais em 7 OS` s.								
ASPECTOS DA AVALIAÇÃO		OS						
		1	2	3	4	5	6	7
Metas	Convergência	+	++	-	+	++	++	++
	Ação x Desempenho	+	++	-	++	++	++	--
	Realismo	=	+	-	=	+	+	+
	Desafio	-	+	-	=	=	=	-
Meios	Recursos Financeiros	-	+	-	+	+	+	+
	Patrimônio & RH	+	+	-	+	+	+	+
	Flexibilidade conferida	++	++	++	++	++	++	++
	Flexibilidade utilizada	+	+	++	=	++	++	-
Controle	Relação com supervisor	--	+	--	+	+	+	+
	Comitê de acompanhamento	--	+	-	+	+	+	+
	Representação no contratado	--	+	-	+	+	+	+
	Controle interno e externo	--	-	-	-	-	-	-
	Transparência e controle social	+	+	-	+	+	+	+
Incentivos	Erros	-	-	--	-	-	-	-
	Acertos	-	-	--	-	-	-	-
Desempenho		+	+	-	+	+	NA	NA
Legenda: 1.ACERP, 2.ABTLuS, 3.Bioamazônia, 4.Mamirauá, 5.IMPA, 6.RNP, 7.CGEE - predominam más condições -- péssimas condições + predominam boas condições ++ ótimas condições = boas e más condições = condições médias NA= não se aplica ou não disponível.								

3. Questões Críticas da Contratualização: em Busca de um Roteiro de Aprendizagem

Foram realizados dois tipos de análise: a)horizontal, que busca investigar em que extensão as condições gerais se encontram mais ou menos satisfatórias nos modelos e/ou experiências; e b)vertical, que busca verificar a associação entre condições e desempenho de cada experiência. Há quatro principais grupos de conclusões apresentados a seguir.

Primeiramente, as condições estão fortemente associadas ao modelo, sugerindo que o modelo OS é um instrumento necessário à promoção de boas experiências contratuais. O modelo OS apresenta forte associação

com más condições de controle interno e externo e incentivos reais. Com efeito, a discussão sobre o tratamento a ser dado às OS quando da prestação de contas é uma discussão relevante no âmbito do modelo e as possibilidades de bonificação por desempenho não foram até o momento implementadas. Há dentre as OS apenas um caso de más condições contratuais predominantes e desempenho considerado satisfatório, o que sugere, em relação a este caso, a precariedade do documento de contrato de gestão.

Em segundo lugar, as condições também apresentam associação relevante com áreas de atuação dos casos analisados, além de condições cuja alta variância dentre os casos sugere a condição de questão crítica, tais como relação com supervisor e metas desafiadoras. Sugere-se que os casos no âmbito do MCT apresentam melhores condições de implementação de experiências contratuais que os demais. Tal fato ampara-se em fatores analisados pelo modelo, tais como clareza da política pública, modelo de supervisão baseado em resultados e acompanhamento técnico de boa qualidade, que tendem a promover um padrão de supervisão mais efetivo e metas mais convergentes, realistas e desafiadoras. Porém, a correlação entre condições favoráveis e a área de supervisão do MCT também se ampara em variáveis intervenientes relevantes, tais como continuidade administrativa e postura empreendedora dos dirigentes das entidades contratadas.

Em terceiro lugar, diferentes arranjos de condições apresentam associações significativas com experiências específicas, independentemente do modelo ou área em questão. Há pelo menos dois casos cuja flagrante ausência de condições favoráveis (e os seus diferentes impactos nos seus níveis de desempenho) estão relacionadas a variáveis intervenientes pertinentes à gestão interna do contratante e contratado e a eventos desestabilizadores bem demarcáveis.

Em quarto lugar, numa leitura horizontal, há condições que se afiguram como desfavoráveis em praticamente todos os casos, tais como controle e incentivos. Controle e incentivos são claramente questões sistêmicas, na medida em que compõem arranjos institucionais complexos, quer formais (os sistemas de controle interno e externo), quer informais (a questão cultural, crenças e valores enraizados na cultura burocrática predominante).

Em relação aos sistemas de controle, a discussão de fundo é, com efeito, a questão conformidade (*compliance*) versus desempenho (*performance*). Esta questão tem evoluído muito mais no sentido de incluir análises de *performance* nas avaliações das prestações de contas, que relacionar espécies de “concessões” de *compliance* (flexibilidades) em troca de uma melhor *performance*. Nesse sentido, a discussão sobre modelos contratuais, flexibilidade gerencial, centralização e padronização dos sistemas de gestão-meio (orçamento, finanças, recursos humanos, logística e tecnologia da informação etc.) é embrionária, com grande desvantagem para as experiências contratuais.

Em síntese, não cabe afirmar peremptoriamente se há ou não há condições para contratualização efetiva nas OS. Há obstáculos, experiências vigorosas e, sobretudo, um inequívoco processo de aprendizagem em curso. É certamente o caso de se nutrir este processo de aprendizado, de tal forma que os erros e acertos possam permitir melhores resultados e condições.