

1 INTRODUÇÃO

1.1

O Problema

A produção de bens e prestação de serviços em ambiente competitivo geralmente dispensa regulação econômica porque o consumidor consegue proteger seus interesses simplesmente escolhendo o produto ou o prestador de serviços que melhor o atenda. Entretanto, existem serviços que são melhor prestados na forma de monopólio e não sob regime competitivo. A distribuição de água é um destes serviços. Suponha-se uma rua onde co-existam diversas empresas distribuidoras, cada uma delas instalando e operando a sua própria tubulação. A confusão seria grande e a tarifa alta, por conta da perda de economia de escala. Raciocínio similar se aplicaria a outros serviços, tais como distribuição de gás, de energia elétrica, bem como captação de esgoto e telefonia fixa, todos “naturalmente” melhor prestados na forma de monopólio. Vem daí a expressão “monopólio natural”.

Monopólios naturais devem ser exercidos visando o bem estar comum. Em todo o mundo, os sistemas jurídicos tendem a atribuir ao governo esta responsabilidade, chamada de “titularidade”. Dependendo do serviço e do sistema jurídico, a titularidade pode ser municipal, estadual ou federal. Por exemplo, no Brasil o titular do saneamento pode ser o município ou o estado, o de gás é estadual e o de energia elétrica é federal. Como titular do serviço cabe ao governo exercê-lo diretamente, ou indiretamente, por meio de concessão. Neste último caso, governo é o poder concedente e o prestador de serviços é o concessionário.

O objetivo de maximização dos lucros do concessionário, público ou privado, deve ser contrabalanceado pela atuação de uma agência reguladora que fiscalize o cumprimento do contrato de concessão e atue como árbitro na solução de questões não previstas no contrato, que inevitavelmente surgem ao longo dos diversos anos de duração da concessão. Tipicamente, a agência reguladora tem incumbência de fiscalizar a qualidade dos serviços, o atendimento das metas de expansão e repassar aos consumidores parte dos benefícios resultantes da redução de custos decorrentes de avanços tecnológicos ou administrativos, por meio da redução de tarifas.

Sendo pública ou privada, a concessionária detém um monopólio cujo regime, por definição, pode facilmente incorrer em abusos contra os usuários, que se encontram em posição de inferioridade, pela ausência de alternativas. Pode-se imaginar que uma concessionária pública, por exemplo, uma empresa estatal, estaria sempre atuando em defesa do interesse público, dispensando a regulação. Entretanto, a prática mostra que freqüentemente o interesse corporativo prevalece, na forma de benesses para os funcionários.

Por outro lado, o concessionário não pode ficar à mercê de exigências absurdas do poder concedente, não previstas em contrato, particularmente quando se tratar de reajuste tarifário, freqüentemente objeto de demagógicas promessas eleitoreiras, que dissociam preços dos custos.

Por estas razões, a agência reguladora de serviço público deve atuar de forma independente e autônoma, procurando arbitrar eventuais conflitos, buscando o equilíbrio entre os interesses do governo (poder concedente), do concessionário e do consumidor. A agência reguladora não deve ser uma entidade de governo e sim uma entidade de estado, à semelhança dos tribunais. Se a agência reguladora fosse uma entidade de governo, haveria o risco de que ela atuasse visando objetivos de curto prazo, de natureza eleitoral. De acordo com o Banco Mundial (1997), para que uma agência reguladora possa efetivamente ser independente, é necessário que:

- a escolha dos diretores seja feita com base na capacitação técnica
- os diretores sejam protegidos de demissões de natureza política
- os recursos financeiros para o funcionamento da agência derivem de taxas aplicadas às concessionárias ou aos usuários dos serviços, e não de fontes fiscais

- os salários das agências sejam compatíveis com o do mercado, para evitar corrupção e para atrair bons profissionais
- os diretores não exerçam atividades políticas
- os diretores não tenham qualquer interesse no ramo de atividades sob regulação

Cabem a uma agência reguladora as seguintes responsabilidades:

- determinar aumentos tarifários
- determinar o padrão de prestação de serviços
- monitorar a atuação da concessionária e o cumprimento do contrato de concessão
- receber queixas e arbitrar disputas entre a concessionária e os usuários dos serviços
- impor sanções à concessionária pelo descumprimento de obrigações

Muitos recursos naturais de domínio público têm valor econômico porque o uso que A faz do recurso impede B de fazê-lo ou, pelo menos, causa algum custo a B. Este é o caso, por exemplo, de campos de petróleo ou de aquíferos subterrâneos, que são explorados por meio da perfuração de poços, ou ainda de potenciais hidráulicos, que são explorados por intermédio da instalação de usinas hidroelétricas. Nesses casos, cabe ao poder público assegurar que a utilização destes bens públicos se faça preservando o interesse da população.

O direito de utilizar bem público por parte de um particular é assegurado por meio de um contrato de concessão ou via uma simples autorização de uso. No contrato de concessão, as obrigações recíprocas entre poder público e usuário são claramente estabelecidas e a situação do particular é mais estável do que no caso de autorização de uso.

A agência reguladora da utilização por particulares de bens públicos deve procurar o equilíbrio entre os interesses do governo e do concessionário ou autorizado, bem como harmonizar os interesses por vezes conflitantes de diferentes usuários do bem público. Para isso a agência deve se comportar valorizando, acima de tudo, o uso sustentável do recurso natural, para a presente e para futuras gerações.

Existem agências que regulam exclusivamente a prestação de serviço de responsabilidade do setor público, como a ANATEL, que tem a responsabilidade

pelo equilíbrio do setor de telefonia. Outras que regulam o uso privado de bem público, como a ANP com relação à exploração dos campos de petróleo, ou a recém criada ANA, com relação ao uso dos rios e lagos. Há ainda as que atuam simultaneamente nas duas categorias, como a ANEEL, que tem a responsabilidade pelo equilíbrio do setor de energia elétrica e, ao mesmo tempo, disciplina a concessão de potencial hidráulico – um bem de domínio da União - para uso de particulares.

O Governo Federal criou, nos últimos seis anos, agências reguladoras, na forma de autarquia especial, vinculada ao ministério que tenha a responsabilidade de formular a política para a área de sua atuação. A intenção foi dotar cada agência de autonomia e flexibilidade administrativas, com requisitos de modernidade, remunerando adequadamente o seu quadro e, sobretudo, com a perspectiva de atuar como ente de Estado, e não de Governo.

As agências reguladoras costumam adotar uma estrutura administrativa apropriada à responsabilidade de “julgar casos”. Tipicamente, a diretoria, ou conselho diretivo toma decisões de forma colegiada, por maioria de votos. Criam-se superintendências especializadas, de natureza técnica, econômica e jurídica que respaldam as decisões do colegiado. Nesta formatação administrativa mais assemelhada com a de um tribunal, cada diretor acessa indiscriminadamente às superintendências, dependendo das necessidades. Em caminho contrário, cada superintendente se reporta a qualquer um dos diretores. Esta configuração pode apresentar problemas como comandos conflitantes por parte da diretoria, ou situações em que cada superintendente possa buscar orientação do diretor que mais tenha afinidade, e não necessariamente do mais capacitado. Alternativamente, muitas agências adotam uma configuração em que cada superintendência fica subordinada a um determinado diretor, que pode ser escolhido por capacidade ou afinidade com o tópico específico, ou por algum critério de rotatividade. Nesse último caso, há um custo associado com o aprendizado de cada diretor na transferência para uma nova área de atuação. Por outro lado, há uma nítida vantagem: a diretoria adquire características de multifuncionalidade e visão geral do funcionamento, que provavelmente otimizam a qualidade das decisões.

A teoria das organizações se desenvolveu a partir da busca por modelos de gestão que melhor atendessem aos objetivos da atividade produtiva a que se

propõem. A questão crucial em Administração de Empresas está na melhor utilização de recursos disponíveis de modo a otimizar os resultados esperados.

O tema desta presente pesquisa está na forma pela qual uma organização se estrutura para atingir sua missão. Para tanto, utiliza-se a teoria estruturalista da Administração como referencial teórico, devido à sua ênfase na estrutura, nas pessoas e no ambiente das organizações. A teoria estruturalista evidencia a importância do papel da estrutura nas organizações, de modo a facilitar a compreensão do comportamento de seus membros, mapear suas relações de subordinação e comando e possibilitar o alcance dos seus objetivos organizacionais.

O modelo de Mintzberg inova a visão estruturalista na medida em que, teoricamente, vislumbra a possibilidade de uma organização assumir cinco tipos de configurações ao longo do tempo, e em função de diferentes circunstâncias : estrutura simples; burocracia mecanizada; burocracia profissional; estrutura divisionalizada; e adhocracia. Dessa forma, ao analisar qualquer organização, o modelo de Mintzberg pode ser utilizado como um quadro de referência útil na melhor compreensão do funcionamento das organizações.

Levando em consideração o caso específico da embrionária Agência Nacional de Águas, o presente trabalho tem como objetivo responder à seguinte questão-chave:

Qual a melhor opção de um modelo de gestão para a Agência Nacional de Águas – ANA, à luz do modelo organizacional de Mintzberg, de modo a facilitar o cumprimento da sua missão?

1.2

Objetivos do Estudo

Esta pesquisa tem como objetivo fundamental analisar alternativas de arquiteturas organizacionais para a ANA – Agência Nacional de Águas - à luz da

teoria de Mintzberg, de modo a otimizar a qualidade e eficácia das decisões desta agência em particular.

O caso da ANA é revestido de interesse porque esta agência tem “dupla personalidade”: ao mesmo tempo em que tem a missão típica de agência reguladora de uso de bem público – administrar o uso dos rios - tem também a missão de implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), que é tarefa típica de agência implementadora.

Para que o objetivo final seja atingido, definem-se os seguintes objetivos intermediários:

1. Contextualizar a criação da ANA dentro do movimento de Reforma do Estado e da teoria da Nova Administração Pública
2. Conceituar estrutura organizacional, e seu papel no planejamento organizacional
3. Apresentar o modelo estrutural de Mintzberg
4. Identificar qual a missão da ANA, e qual a sua “razão de ser”.
5. Identificar o desenho e o funcionamento da ANA, principalmente no tocante ao processo decisório.
6. Verificar se a atual estrutura organizacional atende às necessidades funcionais da ANA e como a estrutura organizacional se adapta à missão da ANA.

1.3

Relevância do Estudo

“The regulation of the utilities is undoubtedly the least glamorous and most tedious part of privatization, but it is in the long run the most vital” (Veljanovski, 1987, p.140)

A crise brasileira da década de 80 foi também uma crise de Estado. O modelo de desenvolvimento adotado até então pelo governo brasileiro, era o de um Estado superdimensionado, que além de cumprir suas funções básicas, se aventurava a ampliar sua presença no setor produtivo, tomando iniciativa em investimentos onde se acreditava que a participação da iniciativa privada era inviável ou desinteressante do ponto de vista estratégico. Uma das diversas conseqüências desta acentuada participação do Estado na economia foi a deterioração da qualidade dos serviços públicos. Dessa forma, a reforma do Estado passou a ser imprescindível para consolidar a estabilização e garantir o crescimento sustentado da economia.

A partir de fins da década de 80, o Governo brasileiro começou o processo de desestatização, via privatização de empresas estatais. As primeiras privatizações ocorreram em setores de infra-estrutura, nos quais era freqüente a figura do monopólio natural. Para atrair investidores, tornava-se necessário garantir que o Estado não seria parcial no julgamento de conflito de interesses entre concessionários e usuários. Para o governo Fernando Henrique Cardoso “Reconstruir o Estado significa superar definitivamente a crise fiscal e rever as estratégias de intervenção no plano econômico e social, abandonando as intervenções diretas e adotando formas regulatórias” (Pereira, 1995, p.13). De forma a dar maior transparência a essas novas relações mercadológicas, foi criada a figura das agências reguladoras, servindo como intermediárias e “árbitras” nos conflitos de interesses entre poder concedente, concessionária e usuário.

Dada a importância estratégica das agências reguladoras no novo desenho da atividade de prestação de serviços públicos, o modelo de tomada de decisões e de gestão destas agências torna-se tema de particular interesse tanto para a sociedade em geral quanto para a academia.

O caso da ANA apresenta interesse particular porque se trata de uma agência nova, que não sucede a qualquer antiga entidade, como foi o caso das demais agências reguladoras a antecederam, e por isso não tinha qualquer “cultura empresarial”. Ademais, a ANA não é exclusivamente uma agência reguladora do uso de bens públicos (os rios e lagos de domínio da União). Ela é também uma agência implementadora porque lhe cabe implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNGRH, previsto no artigo 21 da Constituição Federal. Esta “dupla personalidade”, isto é, este caráter duplo de

agência simultaneamente reguladora e implementadora, implica em desafio organizacional ainda mais interessante porque não há na literatura abordagem para este caso específico.

O desenho da estrutura organizacional é fundamental para a determinação do processo de tomada de decisão. Uma estrutura inadequada pode impossibilitar a plena implementação de uma estratégia. Assim, torna-se necessário que a organização adote um modelo de gestão ágil e flexível o suficiente para facilitar o processo de implementação estratégica.

Um estudo que consiga trazer um melhor desempenho administrativo e funcional da agência reguladora certamente contribui para o sucesso na implementação deste novo modelo de gestão de bens públicos, trazendo benefícios para todas as partes envolvidas: agência reguladora, governo, empresas concessionárias e usuários (sociedade como um todo).

1.4

Delimitação do Estudo

Quanto ao horizonte espacial, a presente pesquisa, estará circunscrita à emergente agência reguladora no Brasil, representada pela ANA (Agência Nacional de Águas).

No tocante ao horizonte temporal, a pesquisa busca avaliar se a atual estrutura administrativa da ANA contribui para um melhor cumprimento da sua estratégia, ou seja, das suas obrigações institucionais. Desta forma, não se realiza nenhuma análise histórica do comportamento das variáveis em análise. A própria juventude da ANA impossibilita tal análise temporal.

Dentre as diversas variáveis que podem afetar o grau de eficiência das decisões tomadas pelas agências reguladoras, este estudo estará abordando apenas um aspecto: o modelo de gestão da Agência e o seu respectivo processo de tomada de decisão. Não há neste trabalho a pretensão de criar um modelo de predição quanto ao sucesso ou insucesso de determinada medida, resolução ou

mesmo quanto ao sucesso da própria agência em si, mas apenas verificar os indícios de correlação entre o modelo de gestão da agência reguladora e o de sucesso da implementação de medidas que busquem o cumprimento das metas e objetivos institucionais da agência.

2 O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1

“New Managerialism” – Nova Administração Pública

Estudiosos e pesquisadores da administração pública e das organizações têm sugerido que o setor público adote um padrão de gestão semelhante ao das organizações do setor privado. Este é um movimento mundial, denominado de “*New Managerialism*” ou Nova Administração Pública (Ferlie *et al.*, 1999). Este modelo teve origem em 1979 na Grã Bretanha, no governo Thatcher; e em 1980 nos Estados Unidos da América, no Governo Reagan, tendo seus princípios aplicados também em países como Austrália, Nova Zelândia, Suécia, e Canadá.

No Brasil, este movimento é denominado Administração Pública Gerencial (Pereira, 1998). Cabe ressaltar que essa forma de superação não deve ser interpretada como um antagonismo sistemático à burocracia, mas como uma forma de melhorar procedimentos que, embora de origem burocrática, ainda sejam indispensáveis para a obtenção da eficiência e eficácia das organizações públicas.

Em trabalho de pesquisa tomando como base o Reino Unido, mas citando também a realidade de outros países, Ferlie *et al.* (1999) identificam quatro modelos de gestão aplicados à administração pública, denominados de: “impulso para eficiência”; “redimensionamento e descentralização”; “em busca da excelência”; e “orientação para o serviço público”. O “impulso para a eficiência” é caracterizado pela implementação de métodos de controles rígidos, além de fortalecer a centralização do poder nos escalões superiores da administração. Os autores associam esse modelo à política econômica do Governo Margaret Thatcher, com destaque para a maximização dos ganhos em eficiência, além da

adoção de uma administração hierarquizada, orientada para metas e utilizando mecanismos de controle e de monitoramento do desempenho, por meios de registros formais.

O segundo modelo, “redimensionamento e descentralização” prevê, dentre outros fatores, a obtenção de maior autonomia das organizações públicas, o incremento da terceirização e a divisão do quadro de pessoal entre um pequeno núcleo estratégico e uma grande periferia operacional.

O modelo “em busca da excelência” contempla os princípios da Escola de Relações Humanas da teoria administrativa, que enfatiza a importância da cultura organizacional. Preocupa-se com a questão da mudança nas organizações e com a forma de administrá-la, bem como o papel dos valores, dos ritos e símbolos, e do comportamento humano no trabalho. São enfatizados o desenvolvimento organizacional e a aprendizagem; a necessidade de mudança cultural por meio de programas gerenciados; a importância da determinação da missão organizacional; e o fortalecimento da função de recursos humanos (considerada estratégica).

O modelo “orientação para o serviço público” aplica ao setor público os padrões de gestão bem sucedidos do setor privado. Entre os principais fatores que caracterizam esse modelo estão: a preocupação com a qualidade do serviço público, incluindo as técnicas de gerenciamento para a qualidade total e o estabelecimento de uma missão organizacional como elemento norteador para a obtenção dessa excelência.

Outros três modelos de administração pública são sugeridos por Martins (1997), denominando-os de ortodoxo, liberal e empreendedor. O modelo ortodoxo aproxima-se do modelo ideal de burocracia descrito por Weber, sendo suas principais características a centralização das atividades de planejamento, coordenação, direção, formulação e implementação de políticas públicas pelo governo federal; a ocupação dos cargos-chave por funcionários de carreira e por profissionais especializados, e o estabelecimento de limites da interferência política sobre a administração, utilizando-se contratos de gestão flexíveis, dentre outros fatores. Segundo o autor, nesse modelo está presente a proposta de aumento da produtividade das organizações públicas.

O modelo liberal descrito por Martins (1997) substitui a ênfase na burocracia pública pela lógica do mercado. Algumas de suas características são: a diminuição do tamanho do Estado, por meio de privatizações, terceirizações e

voluntarismo; a descentralização e desconcentração, transferindo-se atividades da esfera federal para a estadual e municipal; a desregulamentação radical; e a adoção de técnicas de administração baseadas em resultados nas esferas de execução, como administração por objetivos, prêmios e incentivos ligados à produtividade.

No modelo empreendedor de administração pública, Martins (1997) tem como pressuposto a utilização de técnicas comumente adotadas no setor privado, como a reengenharia, a gestão da qualidade total e o redimensionamento. Neste modelo, há espaço para a terceirização, parcerias governo-sociedade civil e voluntarismo. Há também uma preocupação com a desregulamentação interna, simplificação organizacional e clarificação de papéis e missões; avaliação e financiamentos baseados em resultados; a imagem do consumidor como cliente; e o cumprimento das finalidades governamentais, via reestruturação do mercado.

Outra característica importante da Administração Pública Gerencial, além da flexibilização, é a gestão baseada em resultados. Para tanto, tem-se como pressupostos o foco das organizações públicas no cidadão, no planejamento e no controle preventivo *a priori*, na concessão de autonomia na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros, na redução de níveis hierárquicos nas organizações, na descentralização, na redução dos custos resultantes dos excessivos controles dos processos administrativos (maior foco ao resultado, e não ao processo) e na formação de parcerias com outras organizações, de forma que as organizações públicas tornem-se mais flexíveis em relação ao modelo burocrático (Brasil, 1995).

A Reforma do Aparelho do Estado do Governo Fernando Henrique Cardoso focaliza a dimensão gerencial como um dos pontos centrais, o que significa a busca da mudança de um modelo de gestão burocrático, de característica mais rígida, para um modelo mais flexível. Para tanto, o Estado busca adotar novas práticas de gestão, reduzindo a rigidez dos órgãos do poder executivo da administração pública federal. Conforto (1998, p.30) sugere que o sucesso dessa conduta gerencial exigirá “assimilação de técnicas de gerenciamento próprias do setor privado como planejamento estratégico de negócios, sistemas informatizados de operação e de informação, marketing, gerenciamento de qualidade total, técnicas de participação e motivação na organização *etc*”. Essas técnicas de gestão visam dotar as organizações públicas de maior autonomia e de flexibilidade, de

modo que as mesmas sejam capazes de atuar proativamente e de mudar seus métodos de gestão na velocidade exigida pelas transformações que ocorrem em seus ambientes interno e externo. Assim, autonomia e flexibilidade são requisitos essenciais para a eficiência e a efetividade das organizações públicas. No setor público brasileiro, a adoção dessas técnicas de gerenciamento, com vistas a tornar as organizações públicas mais flexíveis, se baseiam nos conceitos existentes na corrente de pensamento denominada por diversos autores de Administração Pública Gerencial.

A Administração Pública Gerencial trouxe conceitos de eficiência tanto na prestação de serviços públicos essenciais, onde a participação do governo realmente se fazia necessária, quanto naqueles setores cuja presença governamental existia por uma questão de superdimensionamento do Estado na economia. Nestes últimos setores, a privatização pareceu ser o caminho para, dentre outros fatores, prestar um melhor atendimento à sociedade. Esta preocupação com uma melhor prestação de serviços, presente na teoria da Nova Administração Pública, motivou o governo a ser cauteloso no processo de privatização, tomando o cuidado de garantir que as regras fossem claras e respeitadas. A criação de agências reguladoras autônomas e flexíveis foi uma das soluções para garantir que os poderes entre concessionários, governo e usuários (clientes-cidadãos) fossem balanceados.

No Brasil, o governo vem gradativamente se retirando de atividades econômicas antes por ele executadas. Grande parte das atividades dos setores de siderurgia, da produção, transmissão e distribuição de energia elétrica, da prospecção e produção de petróleo, da telefonia, da exploração e manutenção de rodovias, do tratamento e abastecimento de água e da execução de obras de saneamento básico, foram desenvolvidas durante vários anos por organizações estatais. Recentemente o controle dessas atividades vem sendo transferindo para a iniciativa privada.

As organizações privatizadas prestam serviços essenciais que abrangem os interesses da sociedade, como as telecomunicações e o setor de energia elétrica. Assim, ao privatizar, compete ao Estado cuidar da eliminação ou da minimização dos impactos negativos que podem ser causados pelos agentes econômicos privados. Como observa Peci (1999, p.121), “a simples passagem às mãos do setor privado não garante uma melhor prestação dos serviços públicos”,

acarretando a necessidade de um comportamento do Estado voltado para a promoção do desenvolvimento econômico e para o desempenho do papel de facilitador desse desenvolvimento, por meio da regulação.

A regulação tem como objetivo estabelecer regras para administrar as relações entre o Estado, os prestadores dos serviços públicos e o usuário. O Estado pode exercer poder regulatório através da aplicação de multas e de sanções ao setor privado, quando esse atuar de forma irregular; e da mediação entre o setor público e o privado, atuando como árbitro nos casos que possam envolver conflitos e ambigüidades entre os prestadores de serviços e a população. A regulação está praticamente presente em toda ação do Estado. Segundo Abranches (1999), existem diversas formas de regulação, como o próprio monopólio estatal, as ações de órgãos fiscalizadores do meio ambiente, dos conselhos de defesa do consumidor. Na visão de Abranches (1999, p.21), “o estado burocrático e intervencionista deveria ser substituído por um estado regulador”, com a participação de três atores: o Estado, a sociedade e os agentes produtores privados.

No Brasil, as organizações incumbidas das atividades de regulação são chamadas de Agências Reguladoras, instituições concebidas no Governo Fernando Henrique Cardoso, tendo como concepção de modelo de gestão a autonomia e a flexibilidade, para que possam responder com agilidade às demandas da sociedade nesse novo cenário.

Uma revisão preliminar da literatura existente quanto aos modelos de gestão das agências reguladoras aponta para reduzida bibliografia disponível tanto no Brasil, quanto no exterior. Entretanto, esta pesquisa estará buscando revisar os modelos de gestão e de tomada de decisão já consolidados pela teoria da Administração de Empresas, em particular a teoria das cinco configurações de Mintzberg, e buscará adaptá-los para a realidade da ANA – Agência Nacional de Águas.

Esta seção¹ teve como objetivo contextualizar a criação da Agência Nacional de Águas no cenário de reforma do aparelho do estado. Foram

¹ Baseada na dissertação de mestrado em Administração “Regulação nos setores de energia elétrica e telecomunicações no Brasil: uma análise dos modelos de gestão de agências reguladoras”, de Eduardo Ramos Ferreira da Silva.

apresentadas algumas teorias que mostram como o setor público pode adotar práticas já existentes no setor privado que otimizem suas funções. Os conceitos abordados e discutidos foram úteis para fundamentar a pesquisa e fornecer o instrumental teórico necessário à análise da adequação da estrutura organizacional da ANA à sua missão.

2.2

Autonomia e Flexibilidade das Agências Reguladoras

A autonomia e a flexibilidade das organizações públicas são elementos centrais da mudança das organizações do poder executivo federal no Brasil de um modelo de administração burocrático para o gerencial. Autonomia é um conceito que envolve a liberdade de ação de uma pessoa física ou jurídica, isto é, o grau com que as decisões sobre seus objetivos, atividades, planos e programas de trabalho são tomadas sem necessidade de consulta a agentes externos.

Conforme Guimarães e Silva (2000), a autonomia do processo decisório das organizações públicas requer que se considere, entre outros, os seguintes aspectos:

- o processo de escolha de seus dirigentes, conselheiros e diretores, isto é, em que medida esses gestores são escolhidos com base em suas competências técnicas, ou tendo em conta suas relações sociais e políticas;
- o nível de envolvimento de distintos agentes externos no processo de gestão da organização, em especial no que diz respeito às suas decisões de caráter estratégico.

A análise do nível de autonomia do processo de gestão de uma organização pública passa, também, pelo questionamento se as regras para gestão de seus recursos humanos, físicos e financeiros são diferentes e, portanto, mais flexíveis, em relação às regras que o governo utiliza para acompanhar e controlar o trabalho das demais organizações públicas.

O conceito de flexibilidade está associado à idéia de inovação, de mudança, de agilidade e de capacidade de adaptação, de forma que a organização possa responder com eficiência às demandas da sociedade, de seus clientes e dos

demais agentes que compõem os seus ambientes interno e externo. Ao tratar do conceito de flexibilidade, Legge (1995) afirma que as organizações flexíveis antecipam-se às pressões e incertezas, adaptando-se rapidamente às mudanças ambientais. Para tanto, as organizações devem evitar as estruturas burocráticas, rígidas e hierarquizadas, inibir as demarcações entre grupos de trabalho, e adotar estruturas orgânicas, onde ocorra a descentralização extensiva do poder decisório, e onde se manifestem novas formas de divisão do trabalho decorrente da flexibilidade funcional respaldada na polivalência e na multifuncionalidade.

Segundo Guimarães (1998), para almejar a flexibilidade, as organizações devem implementar, dentre outras tecnologias: estruturas horizontalizadas, baseadas em processos de trabalho, processos de comunicação fluidos, trabalhos em equipe, gestão por projetos, técnicas de qualidade total, planejamento e gestão estratégica. Na dimensão humana, o gerenciamento por equipes de trabalho, a implantação de sistemas de remuneração por competências, a formação de quadros gerenciais compostos por perfis de pessoas empreendedoras e a adoção de políticas de recursos humanos compatíveis com a missão organizacional, podem ser citados como alguns exemplos de ações. A premissa da adoção dessas práticas gerenciais nas agências reguladoras é importante em face da proposta de Reforma do Aparelho do Estado do atual governo.

2.3

Reforma do aparelho do estado e agência nacional de águas

A Reforma do Aparelho do Estado também definiu uma série de diretrizes, dentre as quais, uma que recomenda a separação entre as tarefas da formulação de políticas daquelas relativas à implementação dessas mesmas políticas. É neste cenário que surgem as agências reguladoras de serviços, entre as quais antecederam à criação da ANA as seguintes: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, a Agência Nacional de Petróleo – ANP, a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVS. Estas agências devem implementar e regular políticas traçadas por seus órgãos superiores, respeitando a autonomia e perícia técnica.

No caso do setor de gestão dos recursos hídricos, a agência tem dupla personalidade: tanto é reguladora, da utilização dos rios e lagos de domínio da União, como é implementadora. Nesta última capacidade, cabe-lhe implementar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos - SNRH, previsto no artigo 21 da Constituição de 1988. O SNRH foi detalhado pela Lei 9433/97, que seguiu os princípios básicos emanados da Conferência de Dublin (1992), em particular a adoção da gestão descentralizada e participativa, envolvendo um conjunto razoavelmente diversificado de organismos que devem atuar de maneira harmônica, cada um produzindo uma parte da tarefa relativa a essa gestão. Entre esses organismos destacam-se as agências de água, também denominadas agências de bacia nas leis de alguns estados, os comitês de bacia hidrográfica, os consórcios intermunicipais de bacia, entre outros. Aliado a isso, a ANA não atua em um setor que tenha sido — ou esteja sendo — desestatizado.

A Reforma do Aparelho do Estado definiu duas dimensões para cada setor de políticas setoriais. A da formulação e a da regulação-implementação. No caso da Política Nacional de Recursos Hídricos, o Ministério do Meio Ambiente, pasta à qual está afeta a matéria, edita as linhas da política setorial, a qual é posta em prática pela ANA, regulando e implementando.

Para poder cumprir com sua missão, a ANA deve atuar seguindo os princípios da Nova Administração Pública, isto é, deve ser autônoma e flexível o bastante para imprimir uma eficiente regulação do uso das águas no país e implementar com competência o SNGRH.

O objetivo deste capítulo foi o de contextualizar a criação da ANA em um ambiente de Reforma do Estado, onde os conceitos existentes na teoria da Nova Administração Pública reforçam a criação das novas agências reguladoras.

3 REVISÃO TEÓRICA

3.1

Visão Estruturalista das Organizações

Uma organização é um sistema administrado, projetado e operado para atingir determinado conjunto de objetivos. Existem diversas definições para o termo organização, dentre as quais destacamos :

- "organização são duas ou mais pessoas trabalhando juntas e de modo estruturado para alcançar em objetivo específico ou um conjunto de objetivos" (Stoner & Freeman,1995, p.4)
- "as organizações são unidades sociais que procuram atingir objetivos específicos, cuja razão de ser é servir a esses objetivos. Um objetivo organizacional é uma situação desejada que a organização tenta atingir" (Chiavenato, 1993, p.493)
- "as organizações são entidades sociais dirigidas por metas, projetadas como sistemas de produtividade deliberadamente estruturados e coordenados e são interligadas ao ambiente externo" (Dalf, 1997, p.7). Segundo este autor, as organizações apresentam, como principal elemento, um edifício ou um conjunto de políticas, procedimentos e pessoas que se inter-relacionam. Uma organização existe quando as pessoas interagem entre si para realizar funções essenciais que auxiliam e concorrem para alcançar metas.

Segundo Bateman e Snell (1998), a literatura em administração de empresas descreve o processo de administrar como o de exercer uma grande variedade de

atividades, dentre as quais destacam as já tradicionais funções da administração: planejamento, organização, liderança e controle.

Planejar é especificar os objetivos a serem atingidos e decidir *a priori* as decisões que devem ser tomadas e executadas de modo a atingir tais objetivos. Para isso, torna-se necessária a análise da situação atual em relação ao ambiente no qual a organização está inserida, a determinação dos objetivos almejados, a elaboração, avaliação e seleção de planos e metas, a escolha das estratégias corporativas e de negócios e a determinação dos recursos necessários para o cumprimento das metas organizacionais.

Organizar é reunir e coordenar os recursos humanos, financeiros, físicos, dados de informação, *etc*, de modo a atingir os objetivos. Para tanto, deve-se atrair pessoas para a organização, especificar responsabilidades por tarefas, agrupar tarefas em unidades de trabalho, ordenar e alocar recursos e criar condições propícias para que as pessoas consigam trabalhar e atingir os objetivos de suas unidades e de toda a organização.

Liderar é estimular as pessoas a executar bem suas tarefas por intermédio da comunicação com os funcionários, do contato diário e próximo com as pessoas, da motivação, diálogo e debate.

Controlar é monitorar o progresso e implementar mudanças necessárias de modo a atingir plenamente a meta. O controle permite o ajuste fino entre o planejamento e a execução, realimentando o processo e trazendo novos dados da realidade que podem afetar o planejado. O controle monitora os resultados e verifica se os mesmos se encontram de acordo com os objetivos estabelecidos. Dessa forma, torna-se possível a tomada de ações rápidas quando acontecem problemas.

Segundo estes autores, existem três níveis de administração : o estratégico, o tático e o operacional. Os administradores estratégicos são responsáveis pelo desenvolvimento dos objetivos e planos da empresa, estando focados em questões de longo prazo da organização; buscam sua sobrevivência, crescimento e eficácia geral. Os administradores táticos especificam e detalham os objetivos gerais e planos desenvolvidos pelos administradores estratégicos, de modo a torná-los executáveis pelos administradores operacionais. Os administradores devem reunir habilidades técnicas, interpessoais e de comunicação e, principalmente no caso dos administradores táticos e estratégicos, habilidades conceituais e de decisão.

O tema da presente pesquisa está na forma pela qual uma organização se estrutura para atingir sua missão. O foco deverá estar nas duas primeiras funções administrativas descritas acima : planejar e organizar. Para tanto, utilizar-se-á como *proxy* da análise organizacional a ser realizada a própria estrutura organizacional

As teorias administrativas surgiram como uma tentativa de resposta racional e deliberadamente pensada aos problemas empresariais mais importantes de sua época. De certo modo, todas as teorias administrativas são aplicáveis às situações de hoje desde que devidamente contingencializadas. Assim, é interessante conhecer as relevantes contribuições que diferentes autores, em diferentes épocas e contextos históricos, aportaram para que a sociedade pudesse vir a dispor de organizações cada vez mais eficientes e eficazes no cumprimento de suas missões.

Hoje há uma convergência de parte de quem estuda o fenômeno administrativo, de que a organização pode ser melhor estudada e compreendida se a focalizarmos do ponto de vista da interação e interdependência entre um conjunto de cinco variáveis centrais. Cada conjunto constituindo-se em objeto específico de estudo por parte de uma ou mais correntes da teoria administrativa. Esse conjunto de variáveis, segundo Chiavenato (1993, p.13), são "*tarefas, pessoas, estrutura, ambiente e tecnologia*", como pode ser melhor visualizado na Figura a seguir:



Figura 1 : Variáveis Básicas na Teoria Geral da Administração.

O comportamento de tais variáveis é sistêmico e complexo, com cada uma influenciando e sendo influenciada pelas demais. Modificações em uma variável

provocam modificações em maior ou menor grau nas demais, sendo o comportamento do conjunto desses componentes diferente da soma dos comportamentos de cada componente considerado isoladamente.

A interação entre o conjunto dessas cinco variáveis constitui um dos principais desafios da administração. À medida que a administração se defronta com vários desafios e novas situações com o decorrer do tempo, as doutrinas e as teorias perseguem a construção de novos paradigmas e abordagens para operacionalizar e explicar novos fenômenos e realidades cambiantes no mundo das organizações.

Tendo sempre como objeto de estudo a administração e sua ação sobre a organização, os esforços teóricos evoluíram de uma abordagem prescritiva e normativa para uma abordagem explicativa e descritiva. A abordagem prescritiva e normativa visa circunscrever a administração como algo passível de ser normatizado, como uma receita de bolo. Isto é, se uma determinada organização obtém em determinado momento sucesso em suas ações, somos tentados a manualizar tais procedimentos e torná-los factíveis de serem imitados, ensinados e seguidos. A realidade comprova que na prática as coisas não funcionam exatamente desse modo, inviabilizando a aplicação para todas as situações. Neste contexto podem ser circunscritas as seguintes teorias administrativas: clássica, relações humanas e neo-clássica. Na abordagem explicativa e descritiva encontram-se as teorias da Burocracia, Estruturalista, Comportamental, Sistemas e Contingencial. O esquema apresentado a seguir visualiza e explicita tais abordagens.

Quadro1 : Esquema Comparativo das Teorias da Administração

Abordagens Prescritivas e Normativas			
Aspectos principais	Teoria Clássica	Teoria das Relações Humanas	Teoria Neoclássica
Ênfase:	Nas tarefas e na estrutura organizacional	Nas pessoas	No ecletismo: tarefas, pessoas e estrutura
Abordagem da organização:	Organização formal	Organização informal	Organização formal e informal
Conceito de organização	Estrutura formal como conjunto de órgãos, cargos e tarefas	Sistema social como conjunto de papéis	Sistema social como objetivos a alcançar

Abordagens Prescritivas e Normativas			
Aspectos principais	Teoria Clássica	Teoria das Relações Humanas	Teoria Neoclássica
Principais representantes:	Taylor, Fayol, Gilbreth, Gantt, Gulick, Uirck, Mooney e Emerson	Mayo, Dubim, Follett, Roethlisberger, French, Cartwright, Lewin, Zalesnick, Tannenbaum	Druker, Koontz, Jucies, Newmann, Odiorni, Humble, Dale, Gelinier, Scheh,
Características básicas da administração:	Engenharia Humana/ Engenharia de Produção	Ciência Social Aplicada	Técnica Social Básica e Administração por Objetivos
Concepção do Homem:	Homo Economicus	Homo Social	Homem Organizacional e Administrativo
Comportamento Organizacional do Indivíduo:	Ser isolado que reage como indivíduo (atomismo tayloriano)	Ser social que reage como membro de grupo social	Ser racional e social voltado para o alcance de objetivos individuais e organizacionais
Sistema de incentivos:	Incentivos materiais e salariais	Incentivos sociais e simbólicos	Incentivos mistos tanto materiais como sociais
Relação entre objetivos organizacionais e individuais:	Identidade de interesses. Não há conflito perceptível	Identidade de interesses. Todo conflito é indesejável e deve ser evitado.	Integração entre objetivos organizacionais e objetivos individuais
Resultados almejados:	Máxima eficiência	Satisfação do operário	Eficiência e eficácia

Quadro1 (continuação)

Abordagens Explicativas e Descritivas					
Aspectos principais	Teoria da Burocracia	Teoria Estruturalista	Teoria Comportamental	Teoria dos Sistemas	Teoria da Contingência
Ênfase	Na estrutura organizacional	Na estrutura e no ambiente	Nas pessoas e no ambiente	No ambiente	No ambiente e na tecnologia, sem desprezar as tarefas, as pessoas e estrutura.
Abordagem da organização	Organização formal	Organização formal e informal	Organização formal e informal	Organização com um sistema	Variável dependente do ambiente e da tecnologia
Conceito de organização	Sistema social como conjunto de funções oficializadas	Sistema social intencionalmente constituído e reconstituído	Sistema social cooperativo e racional	Sistema aberto	Sistema aberto e sistema fechado
Principais representantes	Weber, Merton, Selznick, Michels, Gouldner	Blau, Scott, Etzioni, Thompson, Mintzberg	Simon, McGregor, Barnard, Argyris, Likert, Cyert, Bennis,	Katz, Kahm, Johnson, Kast, Rosenzweig, Rice, Burns, Churchman,	J. D. Thompson, Lawrence, Lorsch, Perrow

Abordagens Explicativas e Descritivas					
Aspectos principais	Teoria da Burocracia	Teoria Estruturalista	Teoria Comportamental	Teoria dos Sistemas	Teoria da Contingência
			Schein, Lawrence, Sayles, Lorsch, Beckhard, March	Trist, Hicks	
Características básicas da administração	Sociologia da Burocracia	Sociedade de organizações e abordagem múltipla	Ciência Comportamental aplicada	Abordagem sistêmica: A administração de sistemas	Abordagem contingencial: administração contingencial
Concepção do homem	Homem Organizacional	Homem Organizacional	Homem Administrativo	Homem Funcional	Homem Complexo
Comportamento organização do indivíduo	Ser isolado que reage como ocupante de cargo e posição	Ser social que vive dentro de organizações	Ser racional tomador de decisões quanto à participação nas organizações	Desempenho de papéis	Desempenho de papéis
Sistema de incentivos	Incentivos materiais e salariais	Incentivos mistos, tanto materiais como sociais	Incentivos mistos	Incentivos mistos	Incentivos mistos
Relação entre objetivos organizacionais e individuais	Não há conflito perceptível. Prevalência dos objetivos da organização	Conflitos inevitáveis e mesmo desejáveis que levassem à inovação	Conflitos possíveis e negociáveis. Relação e equilíbrio entre eficácia e eficiência	Conflitos de papéis	Conflitos de papéis

Fonte: Chiavenato, 1993, p. 849-850

O esquema apresentado sintetiza o esforço e os resultados já alcançados na busca da compreensão dos caminhos já percorridos por diferentes tendências teóricas, no sentido de explicar e entender a ciência administrativa.

Uma abordagem que tem permeado também as preocupações da administração enquanto espaço de investigação e aplicação do conhecimento é a visão holística. Também entendida como um movimento de idéias e não um corpo de doutrina que de certo modo deriva de uma visão sistêmica no tratamento das organizações. Essa visão apresenta-se mais apropriada e sugere melhor explicar os problemas atuais, em geral, e das organizações em particular. "A organização não é mais vista como um conjunto de departamentos, que executam atividades isoladas, mas como um corpo uno, um sistema aberto em contínua interação com o ambiente" (Ferreira, *et alli*, 1997, p 177). Esta perspectiva facilita a criatividade

e o espírito empreendedor. A visão holístico-sistêmica é mais do que um modelo estruturado de ampla aplicação em todas as ciências; ela exige dos indivíduos uma nova forma de pensar, uma nova visão do mundo, que permite uma melhor compreensão da globalização nas suas dimensões de natureza política, econômica, cultural e social de nosso tempo. As abordagens e ênfases explicitadas evidenciam os diferentes aspectos que podem ser estudados de uma organização, dentre os quais, destaca-se a sua estrutura.

A Teoria Estruturalista concentra-se no estudo das organizações, principalmente na sua estrutura interna e na sua interação com outras organizações. Da mesma forma como interagem entre si, os grupos sociais também interagem entre si as organizações.



Figura 2: Teoria Estruturalista

Para contextualizar o estudo das organizações na perspectiva de suas estruturas remetemos às contribuições do sociólogo Max Weber (1864-1920). Devido à grande importância de sua descrição sociológica da estrutura burocrática para a teoria das organizações, Weber (1994) sintetiza a organização como um sistema de atividade contínua e intencional empregando a autoridade e o poder. Para o autor, o poder é a capacidade de uma pessoa, em qualquer relação social, realizar os seus objetivos e superar resistências. Quando o poder é legítimo, a obediência é efetiva e completa. Um poder legítimo, embora não possa ser agradável, facilita a congruência das normas com os valores dos subordinados. Tal verificação levou Weber a descrever três tipos de autoridade: a tradicional, a carismática e a racional-legal (ou burocrática) e seus conseqüentes tipos de organização – a tradicional, a carismática e a racional-legal (ou burocrática). Lembrando sempre que esses tipos de organizações não são mutuamente excludentes, podendo-se encontrá-los numa mesma organização, dependendo do estilo individual dos administradores ou da natureza de suas atividades. Weber

conclusivamente indica que a burocracia é claramente o padrão mais eficiente para a administração, porque se assenta em princípios bem definidos de: regras – permitindo a solução de problemas, a padronização e igualdade de tratamento, principalmente nas relações sociais de trabalho da organização; esferas de competência – através da divisão sistemática de trabalho, tendo cada indivíduo direitos e poderes claramente definidos; hierarquia – que é condição fundamental para a sua existência; competência baseada em conhecimento – os administradores são nomeados com base na competência, conhecimento e treinamento para ocupar seus cargos e não são proprietários da organização – sua participação é apenas e exclusivamente executiva; liberdade de alocar seus recursos dentro de suas esferas de influência; g) *manutenção dos registros* – todo ato ou fato administrativo na burocracia é motivo de registro e fácil identificação de seu(s) autor(es). Hoje as idéias e o modelo weberiano de administração ainda continuam familiares e presentes em nossas organizações, em que pesem as mudanças e investidas de outros modelos de abordagem e gestão organizacional. Weber, particularmente, teve o mérito de focalizar os problemas mais fundamentais dos processos de formalização e legitimação, por meio dos quais são elaborados e sancionados os sistemas de desempenho de papéis que ocorrem dentro de nossas organizações. Conclusivamente, os conceitos de Weber formam a vertente do que é comumente conhecido como estruturalismo.

O papel da estrutura nas organizações é tornar previsível o comportamento de seus membros, mapear suas relações de subordinação e mando e possibilitar o alcance dos objetivos organizacionais.

Uma estrutura organizacional é um agrupamento formal das atividades logísticas e administrativas da organização. As atividades semelhantes são organizadas em subgrupos organizacionais com responsabilidades, autoridades, tarefas e relações específicas. Conforme a organização vai se tornando mais complexa, elementos dinâmicos são acrescentados a esse esqueleto administrativo-funcional, como o planejamento de recursos humanos, de sistemas de informação, e de instalações.

O estruturalismo se define como um método analítico e comparativo que estuda os elementos ou fenômenos em relação a uma totalidade, salientando o seu valor de posição, isto é, não desconsiderando os demais elementos que compõem uma realidade organizacional. Também pode ser entendido como a análise interna

de uma totalidade e seus elementos constitutivos, sua disposição e suas inter-relações, permitindo uma comparação, pois pode ser aplicado a coisas diferentes entre si. Portanto, ele é fundamentalmente uma abordagem comparativa. Como exemplo, podemos citar os trabalhos desenvolvidos por Etzioni (1967, p. 94-98) e Blau e Scott (1970, p. 54-74).

A tipologia de Blau e Scott nos mostra que as organizações existem para nos proporcionar benefícios, e estes, por sua vez, são o cerne para a existência da organização. De acordo com os autores citados (*apud* Chiavenato 1993, p. 492), há quatro categorias de participantes que podem se beneficiar com uma organização formal, como fica explicitado no quadro a seguir:

Quadro 2: Tipologia de Blau e Scott

BENEFICIÁRIO PRINCIPAL	TIPO DE ORGANIZAÇÃO	EXEMPLOS
Os próprios membros da organização.	Associação de beneficiários mútuos.	Associações profissionais, cooperativas, sindicatos, fundos mútuos, consórcios.
Os proprietários ou acionistas da organização	Organizações de interesses comuns.	Sociedades anônimas ou empresas familiares.
Os clientes	Organizações de serviços.	Hospitais, universidades, organizações religiosas e agências sociais, organizações filantrópicas.
O público em geral	Organizações de Estado	Organização militar, segurança pública, correios e telégrafos, saneamento básico, organização jurídico e penal.

Fonte: Chiavenato, 1993, p. 493.

Também Etzioni (*apud* Chiavenato, 1993, p. 491) nos remete a refletir sobre tipologias em face das observações que realiza sobre os sistemas psicossociais das organizações. Apesar de dar pouca ênfase à estrutura, à tecnologia utilizada e ao ambiente externo, reporta-nos a questões do tipo de controle (coercitivo, normativo e utilitário) que uma organização exerce ou pode vir a exercer sobre o indivíduo, conforme se evidencia no quadro a seguir:

Quadro 3: Tipologia de Etzioni

<i>TIPOS DE ORGANIZAÇÃO</i>	<i>TIPO DE PODER</i>	<i>CONTROLE UTILIZADO</i>	<i>INGRESSO E PERMANÊNCIA DOS PARTICIPANTES ATRAVÉS DE</i>	<i>ENVOLVIMENTO PESSOAL DOS PARTICIPANTES</i>	<i>MOTIVAÇÃO</i>
Coercitivas	Coercitivo	Prêmios e punições	Coação, imposição, força, ameaça, medo	Alienativo	Negativa. Punições
Normativas	Normativo	Moral e ético	Convicção, fé, crença, ideologia	Moral e motivacional	Auto-expressão
Utilitárias	Remunerati-vo	Incentivos econômicos	Interesse, vantagem percebida	Calculativo	Benefícios e vantagens

Fonte: Chiavenato, 1993, p. 491

Conclusivamente, o estruturalismo preocupa-se com o todo e com o relacionamento das partes na constituição do todo. A totalidade, a interdependência das partes e o fato de que o todo é maior que a simples soma das partes são as características fundamentais da visão estruturalista.

A idéia do todo vem do trabalho padronizado, onde toda e qualquer organização visa um objetivo comum, tendo como propulsor o trabalho de cada setor. E para que este trabalho resulte em plena eficiência, a comunicação existente dentro desta estrutura é baseada na formalidade.

A estrutura pode caracterizar-se como uma pirâmide imponente na sua altura e por grandes escalas de poder muito bem definidas. A legitimidade da autoridade é baseada na própria hierarquia, sendo constituída por leis e normas. Entretanto, a estrutura pode ser visualizada de uma forma menos vertical, tendo como imponente sua horizontalidade – pirâmide achatada – composta por uma descentralização da autoridade através da comunicação existente entre os departamentos e destes com o ambiente externo (clientes, fornecedores e concorrentes). Visualiza-se a estrutura de uma organização através da leitura de seus organogramas, de seus estatutos e regimentos e demais normas internas. Os organogramas são úteis para mostrar a estrutura formal da organização e quem é responsável por determinadas tarefas. Em outros termos, a organização formal é uma estrutura planejada, que representa a tentativa deliberada de estabelecer relações padronizadas entre seus componentes, de forma que estes possam alcançar os objetivos organizacionais de maneira eficiente. Além disso, o simples ato de desenhar um organograma pode assinalar defeitos na organização, com a

duplicação de esforços ou os conflitos potenciais. Entretanto, os organogramas tendem a esconder muitas características de estrutura organizacional.

As estruturas organizacionais das empresas modernas evoluíram em resposta a desafios que eram basicamente de natureza operacional. Quando se comprovou a importância do planejamento estratégico, os arranjos organizacionais para realizá-lo foram implantados nas estruturas existentes, orientadas para operações, o que acabou por provocar a denominada “resistência ao planejamento” - uma inércia organizacional que frustra os esforços para converter planos em ações.

A primeira resposta encontrada a essa resistência ao planejamento foi o comprometimento da alta administração, que é uma solução viável, mas temporária, pois o entusiasmo do presidente não é infinito e tão logo ele se volte para outras prioridades, o comprometimento estratégico generalizado na organização é dissipado. A esse método de introdução de mudanças, Ansoff (1990) denominou de processo coercitivo de mudança, que tem se mostrado por um lado caro e perturbador ao bom andamento da organização, por outro lado muito útil quando há necessidade de uma resposta estratégica rápida.

No dia a dia de uma organização, são vivenciadas inúmeras mudanças estratégicas descontínuas, que não chegam a ser um choque estratégico, mas que a obrigam a se adaptar, modificando (ainda que marginalmente) sua cultura, estrutura de poder e de competências. A este processo gradual de mudança, Ansoff (1990) denomina mudança adaptativa. Apesar da mudança adaptativa ser lenta, ela tem a vantagem de minimizar a resistência interna, distribuindo o impacto da mudança ao longo do tempo.

Uma crise ocorre quando uma mudança põe em perigo a sobrevivência da organização e quando há pressões de tempo. Nestes momentos, a resistência comportamental à mudança dá lugar ao apoio à alta administração, que por sua vez, estará preocupada em gerar uma resposta rápida e eficaz à crise e em impedir que o pânico se espalhe pela organização. Uma forma de reduzir a resistência à mudança provocada pelo planejamento estratégico está na alta administração convencer toda a organização que a eminência de uma crise está para ocorrer, e assim poder contar com o suporte de todos.

Um enfoque intermediário em relação ao enfoque adaptativo (lento, mas com baixa resistência) e ao enfoque coercitivo (rápido, mas caro e de alta

resistência) é chamado de resistência administrada, ou “método do acordeão”. Sua vantagem está no ajuste da organização aos imperativos externos em termos de tempo sem provocar uma grande revolução interna na organização. O planejamento pode ocorrer concomitantemente à sua execução. O *método do acordeão* possibilita um equilíbrio entre redução da resistência e uso de poder, dentro dos limites de tempo disponível.

Ao se organizar para planejar, Ansoff (1990) descreveu duas estruturas resultantes: a *funcional* e a *divisional*. A primeira surgiu no início do século XX em resposta aos desafios da produção em massa e da maximização da eficiência da produção. Na estrutura funcional, o presidente é o responsável pela elaboração de estratégias. Entretanto, ele também precisa se preocupar com o dia-a-dia da organização, que a mantém viva. Assim, as preocupações operacionais acabam prevalecendo sobre as estratégicas, tornando a estrutura funcional pouco orientada para a atividade estratégica.

A *estrutura divisional* surgiu na década de 1920 em resposta ao desafio do consumo de massa que demandava resposta rápida e eficaz à concorrência e às exigências do mercado. Tais demandas levaram à descentralização de autoridade e responsabilidade tanto no nível estratégico quanto no nível operacional. Assim, há dois níveis de atividade estratégica numa empresa com esse tipo de estrutura: o nível de administração geral, responsável pela carteira estratégica global da empresa, e o nível de divisão, responsável pela postura de competição nas áreas estratégicas de negócio confiadas às respectivas divisões.

Para fins de elaboração de estratégia, a estrutura divisional tem se mostrado mais eficaz do que a funcional, já que a carga de trabalho estratégico é dissolvida pela empresa, sendo compartilhada pelo presidente e pelos chefes das divisões. Assim como na estrutura funcional, a fraqueza da estrutura divisional está no viés operacional, isto é, na possibilidade do presidente e de cada chefe de divisão dar maior atenção aos problemas operacionais de curto prazo do que às questões estratégicas e de longo prazo.

Para lidar com esse conflito, ou viés operacional, algumas empresas fortemente voltadas para a estratégia, desenvolveram uma *estrutura matricial*. Nesta estrutura é adicionada uma sub-organização de administração de projetos à forma convencional (seja ela funcional ou divisional). A organização matricial administra e executa todos os projetos estratégicos, possui orçamento próprio e

pode extrair parte do seu pessoal das unidades operacionais, via designação especial. Uma vez concluído o projeto estratégico, os novos projetos ou serviços são transferidos às unidades operacionais regulares da empresa. Uma extensão da estrutura matricial é a matriz multinacional, desenvolvida para lidar com a dispersão de atividades em vários países.

Finalmente, existe uma forma organizacional aparentemente capaz de lidar com o aqui denominado “viés operacional”: a *estrutura dualista*, que separa a empresa em dois grupos diferentes, cada qual com sua própria administração e recursos. Um dos grupos é encarregado da manutenção dos lucros correntes da empresa (foco operacional) enquanto que o outro grupo se preocupa com a geração de lucros futuros (foco estratégico). Entretanto, essa forma dualista tem sido usada em escala muito limitada. Neste sistema, existe um orçamento operacional e um estratégico, denominado por Ansoff (1990) de *orçamento dualista*. Este sistema tem como principais vantagens: a proteção ao avanço das preocupações operacionais, a reserva de recursos para o trabalho empreendedor e a fácil instalação (uma vez que não há interferência com a estrutura organizacional existente). Variante da estrutura dualista é a *estrutura múltipla*, na qual o grupo para potencial de lucro é subdividido em vários centros de esforço estratégico diferenciado com orçamentos independentes.

Ansoff (1990) denominou de transferência o processo de passagem das atividades empreendedoras bem sucedidas e promissoras para as unidades operacionais. Três deficiências dessa abordagem de transferência são citadas: a separação das responsabilidades de planejamento e de implementação (provocando desmotivação por parte das unidades operacionais responsáveis pela implementação), o conflito entre trabalho operacional e estratégico, e o distanciamento entre o planejamento estratégico do operacional. Uma abordagem que busca minimizar estas deficiências é o já citado sistema dualista, no qual todas as unidades operacionais da organização participam da elaboração do plano estratégico, cuja principal atribuição é priorizar e orçar as atividades estratégicas e operacionais.

Resultado do plano estratégico é um *plano de operações*, constituído de programas e orçamentos operacionais, e um *plano de desenvolvimento*, contendo projetos transitórios, com horizontes e durações diferentes, voltados para a resolução de problemas que envolvem diversas unidades operacionais. A forma de

controle dos projetos estratégicos é distinta da forma de controle de projetos operacionais, pois os primeiros são executados por um grupo interdisciplinar, enquanto que os programas operacionais são administrados pela equipe de cada unidade organizacional.

Conforme observado por Ansoff (1990), existem duas formas de comportamento organizacional: a incremental e a empreendedora. Enquanto que a primeira tenta manter o comportamento histórico da organização, minimizando os incrementos de mudança em relação ao *status quo*, e reagindo às modificações no ambiente de forma natural ou “orgânica”, a última busca a mudança contínua, de modo pró-ativo.

A maioria das organizações apresenta comportamento incremental, mas há uma considerável diferença entre as empresas com fins lucrativos e as organizações com fins não lucrativos: as primeiras buscam estar à frente da concorrência, tendendo a adotar o comportamento empreendedor mais freqüentemente que as últimas. As organizações sem fins lucrativos tendem a ser mais burocráticas, desenvolvendo regras e procedimentos para sua forma quase que constante de operar. As organizações sem fins lucrativos, quando da sua criação e logo no período inicial após seu nascimento, apresentam comportamento empreendedor ao definir as finalidades da organização - sua razão de ser – e a criação da estrutura administrativa. Por ser uma organização recém-criada, os fundadores e criadores necessariamente impõem um comportamento empreendedor à organização. Entretanto, após o período criativo, as organizações não-lucrativas tendem a se acomodar e adotar, aos poucos, o comportamento incremental. A manutenção da situação alterada só deverá ser modificada de forma radical em períodos de crise aguda.

A arquitetura social estratégica busca a mudança, é flexível e pouco estruturada, enquanto que a arquitetura operacional é resistente a mudanças, busca a eficiência e é altamente estruturada.

3.2

O Modelo de Mintzberg de Configurações Estruturais

Na obra *Criando Organizações Eficazes: estrutura em cinco configurações*, Mintzberg inova a visão estruturalista na medida em que, teoricamente, visualiza a possibilidade de uma organização assumir ao longo do tempo, e em função de diferentes circunstâncias, cinco configurações em sua estrutura orgânica, denominadas: *estrutura simples*; *burocracia mecânica*; *burocracia profissional*; *forma divisionalizada*; e *adhocracia*.

Toda atividade humana organizada demanda uma divisão do trabalho em diversas tarefas e uma coordenação dessas tarefas de modo a obter resultados. A estrutura de uma organização pode ser definida como a soma total das diversas formas que o trabalho pode ser dividido em tarefas e como é feita a coordenação entre essas tarefas.

O modelo de Mintzberg de configurações estruturais é útil para a classificação das organizações e para a identificação de suas tendências evolutivas. A ANA, por ser uma organização recém-nascida, pode facilmente ser classificada como uma estrutura simples, como será detalhado mais minuciosamente no capítulo cinco. Por esses motivos, o modelo serviu de suporte para uma análise crítica da estrutura adotada pela Agência Nacional de Águas – ANA, em detrimento de outros modelos estruturalistas.

3.2.1

Mecanismos de Coordenação

Mintzberg (1995) propõe cinco configurações organizacionais básicas que explicam muitas das tendências que levam as organizações a se estruturarem por si mesmas. Também caracteriza como cinco os mecanismos de coordenação das tarefas de uma organização. São eles:

- ajustamento mútuo – coordenação do trabalho pelo simples processo da comunicação informal;

- supervisão direta – coordenação por intermédio de uma pessoa tendo a responsabilidade pelo trabalho dos outros, lhes dando instruções e monitorando suas ações;
- padronização dos processos de trabalho – especificação e programação das execuções de trabalho;
- padronização dos resultados – especificação das saídas, dos resultados, como por exemplo, as dimensões do produto ou o desempenho;
- padronização das habilidades dos trabalhadores – especificação do tipo de treinamento necessário para execução do trabalho.

À medida que o grau de complexidade do processo de trabalho aumenta, os meios para coordenação do trabalho parecem mudar do ajuste mútuo para a supervisão direta, e depois para a padronização, finalmente revertendo para o ajustamento mútuo inicial.

3.2.2

As Partes da Organização

Os primeiros trabalhos desenvolvidos pela literatura de Administração focavam na estrutura formal, *i.e.*, o relacionamento permitido e regulamentado para os integrantes da organização. Até a década de 1950, duas linhas dominavam a literatura: uma preocupada com a supervisão direta (“princípios de gerenciamento” de Fayol) e outra com a padronização do trabalho (“administração científica” de Taylor, com a programação e mecanização do trabalho operacional e “estruturas burocráticas” de Weber, pela qual as atividades eram formalizadas por regulamentos, pela descrição do trabalho e pelo treinamento).

A publicação de Roethlisberger (1939) sobre a série de experimentos com trabalhadores da Western Electric em Hawthorne, trouxe à luz a existência de uma estrutura informal de trabalho, com a presença de relações não oficializadas dentro do grupo de trabalho e pela existência do ajustamento mútuo. Assim, nas décadas de 50 e 60 surgiu a escola de “relações humanas” dentro da administração.

Estudos mais recentes têm demonstrado que as estruturas formais e informais são entrelaçadas e muitas vezes difíceis de serem distinguidas. A importância da estrutura de uma organização está na aprendizagem e direção de sistemas de fluxos e na determinação dos inter-relacionamentos entre suas diversas partes.

Mintzberg (1991) busca explicar que tais fluxos e inter-relacionamentos não são lineares, e por isso são mais facilmente descritos por meio de diagramas e imagens, no lugar de palavras. Assim, o autor propõe o diagrama básico abaixo, que representa a própria organização mas que também pode ser tratado de várias formas de modo a descrever as diferentes configurações que ocorrem nas mais diversas organizações.

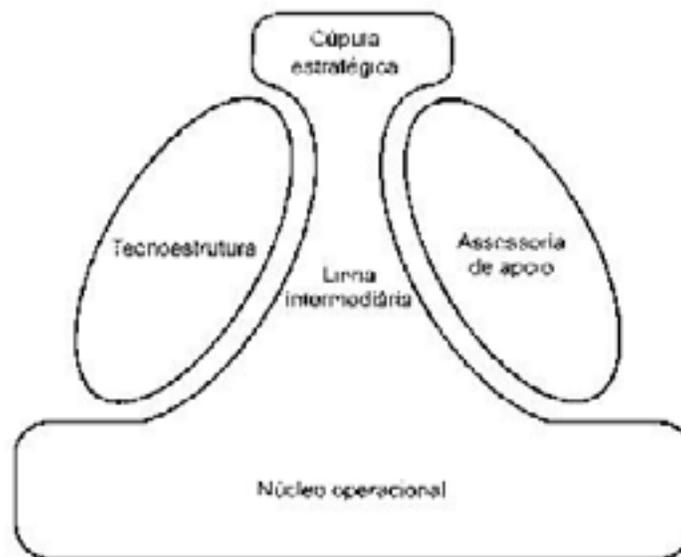


Figura 3 : As Cinco Partes Básicas da Organização

Tal diagrama básico é composto de cinco partes. São elas:

- Núcleo operacional – composto por um grupo de pessoas que executam o trabalho básico de fabricar produtos e prestar serviços. Inclui tarefas como: assegurar as entradas para produção, transformar entradas em saídas, distribuir essas saídas e dar suporte para as entradas, para as transformações e para as funções de saídas. É o coração de todas as organizações por produzir os resultados essenciais e vitais. Nas organizações mais simples, os operadores são basicamente auto-suficientes e se coordenam pelo ajustamento mútuo.

- Cúpula estratégica - composta por pessoas com total responsabilidade pela organização. Em geral, é composta pelo principal administrador executivo - o presidente, superintendente ou CEO²) e por aqueles que lhe dão suporte direto, como assessores e secretárias. A cúpula estratégica é encarregada de garantir que a organização cumpra sua missão de forma eficaz, satisfazendo as exigências daqueles que controlam ou que exercem poder sobre a organização. Para tanto, a cúpula estratégica está em constante contato com o ambiente no qual a organização se insere. Grande parte do tempo dos dirigentes é gasto com a comunicação das atividades da organização às pessoas influentes do meio, à coleta de informações provenientes de contatos de alto nível, à negociação de acordos com entidades externas e ao cumprimento de obrigações sociais. Como essas pessoas também têm a função da supervisão direta, elas têm a visão mais global da situação da organização – suas forças e fraquezas, bem como conhecem o que ocorre no ambiente – as oportunidades e ameaças. Obviamente não são as únicas pessoas a formular estratégias; muitas vezes estas são derivadas das sucessivas decisões da gerência às pressões externas do ambiente, ou até mesmo decorrentes de possíveis *insights* e visões oriundas do núcleo operacional, para citar dois exemplos de *locus* de emergência de estratégias. Porém, dentre as cinco partes da organização, é a cúpula estratégica quem caracteristicamente representa o papel mais importante na formulação de estratégia. Dentro da cúpula estratégica, o mecanismo de coordenação mais comum é o ajustamento mútuo.
- Linha intermediária – composta por gerentes com autoridade formal que ligam a cúpula estratégica ao núcleo operacional. Utiliza como forma de coordenação a supervisão direta, que demanda contatos pessoais entre chefe e executor, o que limita o número de subordinados por chefe. Os gerentes da linha intermediária coletam informação dos seus subordinados e levam ao conhecimento de seus chefes as disfunções de suas unidades, as propostas de mudanças e os pedidos de autorização para decisões. Dessa forma, a linha intermediária intervém no fluxo decisório. No sentido de

² Chief Executive Officer – principal executivo de uma organização

fluxo de cima para baixo estão as alocações de recursos que os gerentes devem determinar para suas unidades, as regras, os planos e os projetos que precisam ser implantados no seu domínio. Também o administrador de nível médio possui as ocorrências de fronteira para administrar, tendo que, para isso, travar contato com outros administradores, analistas, assessores e pessoas de apoio, uma vez que existe uma interdependência entre as unidades. O gerente de nível médio também deve formular as estratégias de sua unidade, devendo estas estar em linha com as diretrizes globais da organização. As atividades administrativas mudam de orientação à proporção que descem na cadeia de autoridade, tornando-se mais detalhadas e menos abstratas e mais operacionais.

- Tecnoestrutura – composta pelos analistas que prestam serviços à organização delineando, planejando e alterando as tarefas dos outros, de modo a torná-las mais eficazes. Os analistas de controle são incumbidos de efetuar algumas formas de padronização da organização que diminuem a necessidade da supervisão direta. Os analistas de controle podem atuar em todos os níveis da hierarquia: desde a produção (com a padronização dos processos), passando pela padronização das habilidades gerenciais, até a padronização de sistemas de planejamento estratégico e de informações financeiras e gerenciais que possam atender à cúpula estratégica. Entre si, os analistas da tecnoestrutura se comunicam informalmente e adotam a coordenação por ajustamento mútuo.
- Assessoria de apoio – composta pelas pessoas que prestam diversos serviços distintos das atividades-fim da organização. Muitas unidades de apoio são auto-suficientes e se configuram como mini-organizações que recebem recursos da grande organização e, em troca, lhe fornecem serviços específicos. Como existem várias unidades de apoio, a forma de coordenação depende das suas funções e do que é mais apropriado para cada unidade.

3.2.3

As Formas da Organização Operar

Mintzberg possui cinco formas de mostrar como uma organização opera:

- Fluxo de autoridade formal – representada pelo organograma, que representa bem a divisão do trabalho em unidades e como a autoridade formal flui sobre elas. Ênfase na supervisão direta.
- Fluxo da atividade regulamentada – composto pelas ordens e instruções que descem hierarquia abaixo, pela retroinformação dos resultados gerados e pelas informações e recomendações vindas das laterais e inseridas no processo de tomada de decisões. Ênfase na padronização.
- Fluxo de comunicações informais – representa um mapa de quem realmente comunica com quem, tecendo uma rede de comunicação informal, e aponta centros de poder dentro da organização que podem suplementar ou neutralizar o poder formal. Ênfase no ajustamento mútuo.
- Conjunto de constelações de trabalho – composto pela agremiação de amigos para efetuar um trabalho. Cada agrupamento ou constelação de trabalho possui formas singulares de se administrar, apropriadas a cada nível de hierarquia.
- Fluxo de um processo decisório específico – representa o fluxo de uma decisão estratégica do início até o fim.

É a combinação dessas cinco formas de visualizar como uma organização funciona que nos permite começar a compreender a complexidade do funcionamento de uma organização.

3.2.4

Parâmetros Delineadores

Mintzberg sugere nove parâmetros delineadores - os componentes básicos da estrutura organizacional – que se enquadram em quatro grandes agrupamentos, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 : Parâmetros Delineadores de Mintzberg

Agrupamento	Parâmetros Delineadores	Conceitos Relacionados
Delineamento de posições individuais	Especialização da tarefa	Divisão básica do trabalho
	Formalização do comportamento	Padronização do conteúdo do trabalho Sistema de fluxos regulados
	Treinamento e doutrinação	Padronização de habilidades
Delineamento da superestrutura	Agrupar unidades	Supervisão direta Divisão administrativa do trabalho Sistemas de autoridade formal fluxos regulados, comunicações informais, e constelações de trabalho Organograma
	Dimensões da unidade	Sistema de comunicação informal Supervisão direta Amplitude de controle
Delineamento das ligações laterais	Sistemas de planejamento e controle	Padronização de saídas Sistema de fluxos regulados
	Instrumentos de interligação	Ajustamento mútuo Sistema de comunicação informal constelações de trabalho processos decisórios <i>ad-hoc</i>
Delineamento do sistema da tomada de decisão	Descentralização vertical	Divisão administrativa do trabalho Sistemas de autoridade formal fluxos regulados, constelações de trabalho processos decisórios <i>ad-hoc</i>
	Descentralização horizontal	Divisão administrativa do trabalho Sistema de comunicação informal constelações de trabalho processos decisórios <i>ad-hoc</i>

Fonte: Mintzberg (1995), p.33

3.2.4.1

Delineamento das Posições Individuais

- Especialização da tarefa – as tarefas podem ser especializadas em duas dimensões: extensão ou amplitude (quantas tarefas diferentes estão contidas em cada trabalho e quão ampla ou estreita é cada uma dessas tarefas) e profundidade do controle sobre o trabalho (mera execução de tarefas ou total controle sobre todos os aspectos do trabalho). A primeira dimensão – extensão ou amplitude – é denominada especialização horizontal do trabalho, enquanto que a segunda dimensão – profundidade de controle- é chamada de especialização vertical do trabalho. Assim, a especialização horizontal é a forma predominante de divisão do trabalho,

enquanto que a especialização vertical separa o desempenho do trabalho da sua administração e controle.

- Formalização do comportamento – este parâmetro representa a maneira da organização prescrever a separação dos participantes, padronizando seus processos de trabalho. A formalização do trabalho se dá pela posição (descrição das funções do cargo), pelo fluxo de trabalho, e por regras (presentes nos diversos regulamentos e manuais de procedimentos). Em qualquer uma dessas formas, o efeito sobre o indivíduo é o mesmo: a regulamentação de seu comportamento. As organizações que buscam a coordenação via formalização do comportamento são referidas como burocracias e aquelas que não possuem padronização são chamadas de estruturas orgânicas. Crozier (1964) verificou que a regulação total é inviável e que por mais burocrática que seja a estrutura estudada, sempre restam algumas áreas de incerteza ao redor das quais se desenvolvem relações de poder informal, nas quais quem possui menor aversão à incerteza, consegue exercer maior influência, independentemente da função que ocupe. A formalização do comportamento é mais comum no núcleo operacional da organização, onde as tarefas são mais repetitivas e as condições mais estáveis. Conforme se sabe pela hierarquia de autoridade, o trabalho se torna menos repetitivo e menos formalizado. Na cúpula estratégica, que se encontra na fronteira com o ambiente e que, portanto, possui tarefas mais fluidas, deve-se esperar condições menos formalizadas e mais orgânicas. Na assessoria de apoio e na tecnoestrutura o grau de formalização do trabalho depende da área da organização que tem maior contato. Vale lembrar que cabe à tecnoestrutura a responsabilidade primária de formalizar o trabalho de todos na organização.

3.2.4.2

Delineamento da Superestrutura

- Treinamento e doutrinação – o treinamento ensina as habilidades e conhecimentos relacionados ao trabalho e a doutrinação é o processo pelo qual as normas organizacionais são adquiridas e como a organização socializa seus membros em benefício próprio. O treinamento e a doutrinação são extensamente utilizados em muitas unidades da assessoria, uma vez que estas possuem natureza profissional. Por outro lado, o treinamento não é importante na cúpula estratégica, cujo trabalho é de artífice, muitas vezes aprendido por observação, sem que haja qualquer treinamento administrativo. Entretanto, a doutrinação é muito importante nos escalões administrativos, pois os gerentes são verdadeiros guardiões da ideologia organizacional.
- Agrupar unidades – é através do agrupamento das unidades que o trabalho é fundamentalmente coordenado na organização. O agrupar possui pelo menos quatro efeitos importantes: estabelecer um sistema de supervisão comum entre sistemas e unidades; compartilhar recursos comuns entre posições e unidades; criar medidas comuns de desempenho; e encorajar o ajustamento mútuo. Assim, o agrupar facilita pelo menos duas formas de coordenação: a supervisão direta e o ajustamento mútuo. São várias as bases para a organização agrupar posições em unidades. Algumas delas são agrupar por: conhecimento e habilidade, processo de trabalho e função (como por exemplo, as funções administrativas de produção, marketing, finanças, etc), por tempo (turnos, por exemplo), por resultado (bens produzidos e serviços prestados), por cliente e por local (região). Estas bases podem ser condensadas em agrupamento por mercado, ou por fins (englobando as bases de resultado, cliente e local) e em agrupamento por função, ou por meios (englobando as bases de conhecimento, habilidade processo de trabalho e função). Ao escolher a base por mercado para agrupar, a organização dá preferência à coordenação pelo fluxo de trabalho em detrimento à especialização por processo e por escala. Se as

interdependências dos fluxos de trabalho forem significativas de forma que não possam ser facilmente controladas pela padronização, a organização opta em organizá-las com base no mercado a fim de facilitar a coordenação por supervisão direta e por ajustamento mútuo. Entretanto, se o fluxo de trabalho for irregular, se a padronização puder conter as interdependências do fluxo de trabalho ou se as interdependências de processo e de escala forem significativas, então a organização deve buscar as vantagens da especialização e escolher a base por função para se agrupar.

- Dimensão da unidade – diz respeito ao quão grande deve ser cada unidade ou grupo de trabalho. Quantas pessoas devem reportar a cada gerente? Qual deve ser a forma da superestrutura: alta com pequenas unidades e limitada amplitude de controle, ou extensa, com grandes unidades e grande amplitude de controle? Em relação aos mecanismos de coordenação, Mintzberg (1995) realiza duas proposições: quanto maior a utilização da padronização, maior o tamanho da unidade e quanto maior a confiança no ajustamento mútuo, menor a unidade de trabalho. A dimensão da unidade tende a aumentar quando a padronização é presente devido a similaridade das tarefas executadas em cada unidade, quando existe uma necessidade dos empregados por autonomia e auto realização e quando existe a necessidade de reduzir a distorção no fluxo de informação hierarquia acima. Por outro lado, a dimensão é levada a reduzir quando existe a necessidade de cerrada supervisão direta, quando é necessário o ajustamento mútuo entre tarefas complexas e interdependentes, quando o gerente possui muitas tarefas não administrativas para executar e quando há a necessidade de consulta freqüente à chefia imediata para esclarecimentos ou recomendações. Em relação às partes da organização, espera-se que as maiores unidades se encontrem no núcleo operacional, devido à sua tendência de ser mais padronizada. A hierarquia administrativa deve ser vista como um cone, com lados progressivamente mais íngremes. Organizações com grandes unidades tecnocráticas e assessoria de apoio devem ter, de preferência, pequenas unidades na linha intermediária. A assessoria de apoio pode ser facilmente padronizada,

tendendo a adotar uma estrutura mais burocratizada e, por isso, pode se organizar em grandes unidades. Já quanto à tecnoestrutura, e as unidades de assessoria do tipo profissional, espera-se que tenham dimensões reduzidas devido à complexidade de seu trabalho e devido à interdependência entre os profissionais, especialmente se voltados a um projeto.

3.2.4.3

Delineamento das Ligações Laterais

- Sistemas de planejamento e controle - O planejamento é o processo pelo qual se elabora um plano, cuja finalidade é especificar um resultado almejado, um padrão, no futuro. O controle tem como finalidade avaliar se tal padrão foi ou não alcançado. Desse modo, planos e controles caminham juntos, regulando resultados e comportamentos. Existem basicamente dois tipos de controle: o por desempenho, cujo objetivo é regular os resultados globais de cada unidade após o acontecido, e o planejamento para a ação, que busca orientar as atividades específicas que irão acontecer, especificando padrões para cada processo. No controle por desempenho, cada unidade é avaliada pelo desempenho medido nos termos das padronizações estabelecidas pelos vários objetivos, orçamentos e planos e esses resultados são levados para "cima" na hierarquia, o que sugere que esse tipo de controle atua segundo as bases para agrupar e se estruturar utilizadas pela organização. Diferentemente do controle por desempenho, o planejamento para a ação não necessariamente respeita a autonomia da unidade nem atua com base no sistema de agrupar, mas especifica decisões que demandam ações, as quais freqüentemente ultrapassam as fronteiras de cada unidade, como no caso de projetos inter departamentais, tomando como exemplo o lançamento de um novo produto. O planejamento para ação é o meio pelo qual as decisões não rotineiras são delineadas como um sistema integrado. Vale lembrar que a formalização do comportamento também delinea a organização como um sistema integrado, porém apenas para ações rotineiras. O planejamento por ação contém o planejamento

estratégico, que muitas vezes é elaborado na cúpula estratégica e nos mais altos níveis da linha intermediária. Já as programações de produção acontecem no núcleo operacional e nos níveis intermediários. No caso do controle por desempenho, objetivos, orçamentos e padronizações podem ser estabelecidos por unidades e posições em qualquer nível, mas é no topo que são estabelecidos os objetivos globais da organização. Quanto mais globais as responsabilidades de uma unidade, maior a propensão para controlar seu desempenho total em detrimento às suas ações específicas.

- Instrumentos de interligação – após o delineamento das posições individuais, a construção da superestrutura e colocação de sistemas de planejamento e controle, muitas interdependências permanecem. A organização deve voltar-se para o ajustamento mútuo para conseguir coordenação, o que ocorre de forma espontânea e informal. Entretanto, as organizações começaram a desenvolver esquemas, rapidamente incorporados a sua estrutura formal, para facilitar contatos entre pessoas-chave. Nesse caso, uma “posição de interligação” pode ser estabelecida formalmente para encaminhar diretamente a comunicação, passando por cima dos canais verticais. Tal posição não possui autoridade formal, mas surge como um centro nervoso da organização, tendo considerável poder informal, decorrente do conhecimento, e não da posição. A reunião é o primeiro veículo utilizado para promover o ajustamento mútuo. Quando a reunião é institucionalizada, ela pode ser considerada como parte integrante da estrutura formal. Dois instrumentos iniciais de interligação são usados para institucionalizar a reunião: a força-tarefa, uma comissão formada para realizar uma tarefa específica e dissolvida após sua execução; e a comissão permanente, um grupo interdepartamental mais estável que se reúne regularmente para discutir assuntos de comum interesse. Existem muitas comissões permanentes nos níveis intermediários da organização; outras são formadas na cúpula estratégica, sendo comum a comissão executiva. Quando é exigido maior coordenação por ajustamento mútuo que aquela proporcionada pelas posições de interligação, forças-tarefas e comissões permanente, a organização pode designar um gerente integrador, com poder formal para tomar decisões que

cruzam departamentos distintos, sem que sua autoridade formal seja estendida sobre o pessoal dos departamentos. Assim, para controlar os comportamentos, o gerente integrador deve utilizar sua habilidade de persuasão e negociação. O gerente integrador tem sob seu comando contatos, informações obtidas dos diferentes departamentos e a capacidade de criar confiança e encorajar a tomada de decisão eficaz decorrente de uma perspectiva mais ampla. Outro instrumento de interligação é a estrutura matricial, na qual a organização evita escolher uma base para agrupar às custas da outra e, em vez disso, escolhe ambas. O estabelecimento de uma estrutura dupla de autoridade sacrifica o princípio da unidade de comando existente na Administração e cria um delicado balanceamento de poder, forçando os gerentes de linha a se reconciliarem quando surgem divergências. Existem basicamente dois tipos de estruturas matriciais: a forma permanente, na qual as interdependências se mantêm relativamente estáveis, e a forma mutável, ajustada para planejar trabalhos cujas interdependências, unidades de mercado e pessoal são trocados com frequência, como em projetos, por exemplo. Apesar de parecer ser o instrumento mais eficaz para o desenvolvimento de novas atividades e para coordenação de múltiplas e complexas interdependências, a estrutura matricial apresenta alguns problemas, tais como: a criação de consideráveis confusões, conflitos e tensões decorrentes do delicado balanceamento de poder entre seus integrantes, a necessidade da existência de habilidades interpessoais e considerável nível de tolerância entre os participantes, e o problema do custo administrativo elevado em função da necessidade de maior quantidade de gerentes do que uma estrutura tradicional necessitaria. Em estruturas burocráticas, a necessidade de comunicação informal é menor do que em estruturas orgânicas, onde é esperado encontrar mais instrumentos de interligação, em função do trabalho mais horizontalizado, complexo, de elevada perícia profissional e grandemente interdependente.

3.2.4.4

Delineamento do Sistema da Tomada de Decisão

Quando todo o poder para tomada de decisões fica concentrado em apenas um local da organização tem-se uma estrutura centralizada. Por outro lado, à medida que o poder se dispersa entre muitas pessoas, tem-se uma estrutura descentralizada. As principais motivações para a descentralização são: a incapacidade de uma única pessoa processar todas as informações necessárias à tomada de decisão, a necessidade da organização responder rapidamente às mudanças e o fato da descentralização estimular a motivação das pessoas.

A dispersão da autoridade formal hierarquia abaixo é chamada de delegação, e é uma forma de descentralização vertical. Quando o poder decisório flui para fora da estrutura de linha (para analistas, especialistas e operadores), ocorre a chamada descentralização horizontal. As descentralizações vertical e horizontal compõem os dois parâmetros delineadores da tomada de decisão. Na descentralização seletiva, o poder sobre os diversos tipos de decisões permanece em diferentes locais na organização, o que demanda o ajustamento mútuo como principal forma de coordenação. Já na descentralização paralela, muitas espécies de decisões são tomadas no mesmo local, como, por exemplo, nas unidades baseadas em mercado, cujo sistema de coordenação é forte na supervisão direta (de cada unidade), com ênfase no sistema de controle de desempenho.

- Descentralização vertical - A organização que for seletivamente descentralizada na dimensão vertical coordenará sua decisão em grande parte pelo ajustamento mútuo. Já a descentralização vertical paralela é a única forma de garantir às unidades baseadas em produto o necessário poder para operar de modo praticamente autônomo. Para as unidades baseadas em mercado, o sistema de coordenação mais comumente utilizado é o por controle de desempenho. A descentralização paralela vertical para unidades baseadas no mercado tem sido chamada pela literatura de "divisionalização", que é a estrutura mais popular entre as grandes corporações mundiais. Consiste em um investimento de considerável poder para tomar decisões nas mãos de poucas pessoas (os

gerentes das unidades por mercado na linha intermediária, próximos à cúpula).

- Descentralização horizontal - É a transferência de poder dos gerentes de linha para os gerentes de assessoria, analistas, especialistas de apoio e operadores. Nesse caso, é comum a presença do poder informal existente na coleta de informações e no aconselhamento dado aos gerentes de linha por parte dessas pessoas. Caso a organização esteja muito calcada em sistemas de padronização, o poder é transferido dos gerentes de linha para os delineadores de tais sistemas (analistas de tecnoestrutura). Caso a organização tenha necessidade de conhecimento especializado, com decisões muito técnicas, os peritos passam a obter grande poder informal. Quanto mais profissional for uma organização, quanto mais poder for atribuído ao conhecimento como oposto ao cargo, mais a estrutura se torna descentralizada horizontalmente.

Mintzberg conclui existirem cinco tipos de descentralização:

- Centralização vertical e horizontal - o poder decisório é concentrado nas mãos do gerente no topo da hierarquia. O executivo principal retém o poder formal e o informal, tomando ele mesmo todas as decisões e coordenando sua execução pela supervisão direta.
- Descentralização horizontal limitada (seletiva) - é a organização burocrática com tarefas sem especialização, que se apóia na padronização de processos como forma de coordenação. Os analistas possuem papel de liderança para formalizar o comportamento dos demais, o que reduz a necessidade de supervisão direta e, portanto, reduz o poder dos gerentes de linha. Como consequência, a estrutura é mais centralizada verticalmente e o poder fica mais concentrado nas mais altas esferas da linha hierárquica, principalmente na cúpula estratégica.
- Descentralização vertical limitada (paralela) - presente na organização dividida em unidades de mercado, ou divisões, cujos gerentes recebem delegação de uma boa porção do poder formal para tomar decisões que dizem respeito aos seus mercados.

- Descentralização seletiva vertical e horizontal - na dimensão vertical, o poder para os diferentes tipos de decisão é delegado às constelações de trabalho em vários níveis da hierarquia. Na dimensão horizontal, essas constelações utilizam-se de peritos de assessoria para orientação das decisões técnicas. A coordenação intra e entre essas constelações se dá pelo ajustamento mútuo.
- Descentralização horizontal e vertical - o poder decisório é grandemente concentrado no núcleo operacional porque seus membros são profissionais, com trabalho coordenado pela padronização de habilidades.

3.2.4.5

Parâmetros Delineadores e Estruturação

A estruturação eficaz exige uma congruência entre os parâmetros delineadores entre si e entre esses parâmetros e os fatores contingenciais (situacionais). A forma como o trabalho é organizado influencia alguns parâmetros. Por exemplo, o entendimento do trabalho afeta os parâmetros especialização e descentralização. A previsibilidade do trabalho afeta a padronização em suas três formas (por saídas, processos e habilidades), o que significa delinear os parâmetros da formalização do comportamento, dos sistemas de planejamento e controle e de treinamento e doutrinação. A diversidade do trabalho afeta mais fortemente as bases para agrupar unidades e a formalização do comportamento, bem como os instrumentos de interligação. A velocidade com que a organização responde a mudanças no ambiente afeta mais a descentralização, a formalização do comportamento e o agrupamento das unidades.

A idade da organização influencia na forma como ela se organiza: é de se esperar que quanto mais velha a organização, mais elaborada a sua estrutura (tarefas mais especializadas, unidades mais diferenciadas e componentes administrativos mais desenvolvidos), maior o tamanho médio de suas unidades e mais formalizado o seu comportamento.

Quanto às relações entre estrutura e sistema técnico, Mintzberg propõe que quanto mais sofisticado o sistema técnico, mais elaborada a estrutura não operacional, principalmente a assessoria de apoio, e maior a utilização de instrumentos de interligação para coordenar o trabalho. Ainda propõe que quanto mais reguladora a tecnologia, *i.e.*, trabalho dividido em tarefas simples e especializadas que destituem a liberdade de ação dos seus executores, mais formalizado o trabalho operacional e mais burocrática a estrutura do núcleo operacional (padronizada, com controle eventualmente mecanizado).

Em relação ao ambiente em que atua e como se estrutura a organização, quanto mais dinâmico o ambiente, *i.e.*, quanto mais imprevisível, mais orgânica deverá ser a estrutura, pois será necessária uma forma de coordenação flexível e menos formal (supervisão direta ou ajustamento mútuo). Quanto mais complexo (com tecnologia mais sofisticada), mais descentralizada tende a ser a estrutura. Quanto mais diversificado o mercado, mais chance tem a organização de se dividir em unidades por mercado, ou seja, a diversificação leva a divisionalização. Quanto mais hostil for o ambiente, mais chance tem a organização de se organizar de forma centralizada (mesmo que temporariamente), pois a supervisão direta é o meio mais rápido e cerrado para a coordenação. Exemplo disso é que toda a organização se volta para o seu líder no caso tenha de enfrentar uma hostilidade extrema.

As organizações nem sempre adotam as estruturas pedidas pelas suas condições impessoais (idade e dimensões, sistema técnico e condições do ambiente de estabilidade, complexidade, diversidade e hostilidade). Fatores relacionados ao poder também entram no delineamento da estrutura. Quanto maior o controle externo sobre a organização, mais sua estrutura tende a ser centralizada e formalizada, pois o principal líder terá necessidade de obter maior controle sobre as ações da organização e, para isso, contará com uma maior padronização. Pelo motivo de ter de justificar seus comportamentos para o ambiente externo, a organização tende a formalizá-los e a concentrar o poder na cúpula estratégica.

Quando há elevada necessidade de poder por parte dos membros da organização, existe a tendência a gerar uma estrutura excessivamente centralizada, ou seja, mais centralizada do que o razoável para as condições de idade, porte, sistema técnico e ambiente existentes.

3.2.5

As Cinco Configurações de Mintzberg

Mintzberg (1979) propõe cinco configurações, cada uma com um mecanismo de coordenação dominante, uma parte da organização que possui o papel mais importante e um diferente tipo de descentralização mais utilizado. Essa correspondência é resumida na tabela abaixo.

Quadro 5: As Cinco Configurações de Mintzberg

Configuração estrutural	Primeiro mecanismo de coordenação	Parte chave da organização	Tipo de descentralização
<i>Estrutura simples</i>	Supervisão direta	Cúpula estratégica	Centralização horizontal e vertical
<i>Burocracia mecanizada</i>	Padronização dos processos de trabalho	Tecnoestrutura	Descentralização horizontal limitada
<i>Burocracia profissional</i>	Padronização de habilidades	Núcleo operacional	Descentralização horizontal e vertical
<i>Forma divisionalizada</i>	Padronização de resultados	Linha intermediária	Descentralização vertical limitada
<i>Adhocracia</i>	Ajustamento mútuo	Assessoria de apoio	Descentralização Seletiva

Fonte: Mintzberg, 1995, p. 154

Essa correspondência pode ser explicada considerando que a organização é tracionada por cada uma de suas partes em diferentes direções, conforme a figura abaixo.

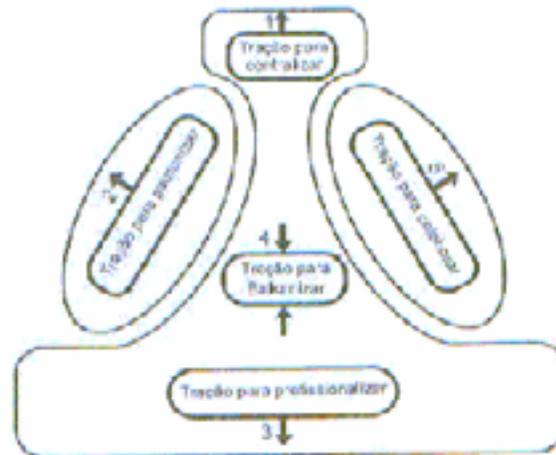


Figura 4: As Cinco Trações - Mintzberg (1995), p. 155

A cúpula estratégica exerce uma tração para a centralização, de modo a manter o controle sobre a tomada de decisão. Existe uma pressão pela coordenação via supervisão direta e na proporção que as condições favorecem essa pressão, surge a configuração denominada estrutura simples.

A tecnoestrutura exerce uma tração pró-padronização - principalmente para a padronização dos processos de trabalho, uma vez que essa atividade é sua razão de ser. Isso equivale a uma tração para a descentralização horizontal limitada. À medida que as condições favorecem essa tração, a organização se estrutura como uma burocracia mecanizada.

O núcleo operacional procura minimizar a influência dos seus administradores, sejam gerentes ou analistas, sobre seus trabalhos. Exercem uma tração pela descentralização horizontal e vertical. Quando conseguem essa descentralização, trabalham com relativa autonomia e se coordenam pela padronização de habilidades. A estrutura fica voltada para a profissionalização, e o treinamento externo amplia essas habilidades. Nesse caso, a organização se estrutura como uma burocracia profissional.

Os gerentes da linha intermediária também buscam autonomia em relação aos seus superiores, retirando o poder da centralização pela cúpula estratégica para baixo. Simultaneamente, buscam maior controle sobre seus subordinados, retirando o poder do núcleo operacional para cima. Dessa forma, a linha

intermediária favorece a descentralização vertical limitada, exercendo uma tração para dividir a estrutura em unidades baseadas no mercado, que podem controlar suas próprias decisões, ficando a coordenação restrita à padronização de suas saídas. À medida que as condições se tornam favoráveis ao maior poder da linha intermediária, a estrutura resulta na forma divisionalizada.

A assessoria de apoio consegue maior influência na organização quando sua colaboração é solicitada para a tomada de decisão em virtude de sua perícia. Isso ocorre quando a organização é estruturada em constelações de trabalho para as quais o planejamento é descentralizado seletivamente, com o ajustamento mútuo como mecanismo de coordenação. Na proporção que as condições se tornam mais favoráveis para essa tração, a organização adota a configuração de adocracia.

3.2.5.1

A Estrutura Simples

Quadro 6: Estrutura Simples

Principal Mecanismo de Coordenação:	Supervisão direta.
Parte Chave da Organização:	Cúpula estratégica.
Principais Parâmetros para Delinear:	Centralização; estrutura orgânica.
Fatores de Contingência:	Pequena e jovem, sistema técnico não sofisticado; ambiente simples e dinâmico; possível hostilidade extrema ou necessidades de poder considerável do principal dirigente; não acompanhando a moda.

A estrutura simples possui pequena ou nenhuma tecnoestrutura, poucos assessores de apoio, reduzida divisão do trabalho, mínima diferenciação entre suas unidades e pequena hierarquia administrativa. Pouco de seu comportamento é formalizado, existe pouco planejamento e treinamento e os instrumentos de interligação são escassos. Por essas características, é considerada uma estrutura orgânica. Sua coordenação é feita principalmente pela supervisão direta e o poder sobre todas as decisões importantes tende a ser centralizado nas mãos do principal executivo. Não é raro que todos se reportem a este executivo e que a coordenação entre as unidades seja feita por ele. A tomada de decisão é rápida, uma vez que o poder de decisão é concentrado na figura de quem tem visão geral e de quem

centraliza as informações. É por isso que a cúpula estratégica se destaca como a parte central da estrutura. O logotipo usado para caracterizar essa estrutura não apresenta nem tecnoestrutura nem assessoria de apoio, uma base ampla composta por um núcleo operacional orgânico, irrelevante linha intermediária e uma cúpula estratégica poderosa.



Figura 5 : Estrutura Simples - Mintzberg (1995), p.159

As condições para que ocorra a estrutura simples são um ambiente simples (que possa ser compreendido por uma só pessoa) e dinâmico (sem padrões, com elevado grau de incerteza, levando a estrutura a se organizar de forma orgânica, no lugar de uma forma burocrática e formalizada). O sistema técnico normalmente é simples e não regulador. A organização nova tende a adotar essa estrutura, não importando qual o seu ambiente ou sistema técnico, por um simples motivo: falta de tempo para uma maior elaboração de sua estrutura administrativa. A maioria das organizações passa pela estrutura simples em seus anos de formação.

Em tempos de crise, quando a organização passa por uma turbulência muito forte, ela tende a centralizar as decisões no principal executivo de modo a reagir rapidamente às ameaças do ambiente. Nesses momentos, não importa qual a estrutura usual da organização, ela corre para a estrutura simples para que as decisões críticas sejam tomadas rapidamente.

Outro fator que incentiva a utilização da estrutura simples é a do administrador proprietário que cria uma organização empreendedora capaz de ser agressiva e inovadora em um ambiente dinâmico e simples. Muitas vezes a organização empreendedora é pequena, o que lhe permite manter-se orgânica, com controle cerrado do seu fundador. Tudo gira em torno do empreendedor: as suas metas pessoais são as mesmas da organização e sua estratégia é um reflexo da visão particular de como a organização deve se posicionar em seu ambiente.

Alguns problemas associados a esse tipo de estrutura estão justamente na centralização do poder nas mãos de poucas pessoas. Se por um lado, esse arranjo facilita decisões ágeis, por outro, pode estar comprometendo a própria existência

da organização (caso algo aconteça com seu fundador, proprietário ou principal executivo). Outro grande problema é a confusão entre problemas operacionais e estratégicos quando é a mesma pessoa que cuida de ambos. Trata-se do risco do viés operacional descrito por Ansoff, que prioriza as questões de curto prazo e operacionais em detrimento das de longo prazo e estratégicas. Por outro lado, o inverso também pode ocorrer: o principal executivo pode ficar tão entusiasmado com as oportunidades estratégicas a ponto de deixar de lado questões operacionais essenciais que podem comprometer o futuro da organização.

3.2.5.2

A Burocracia Mecanizada

Quadro 7 : Burocracia Mecanizada

Principal Mecanismo de Coordenação:	Padronização dos processos de trabalho.
Parte Chave da Organização:	Tecnoestrutura.
Principais Parâmetros para Delinear	Formalização do comportamento, especialização do trabalho na dimensão vertical e horizontal; agrupamento funcional (em geral); unidades grandes; centralização vertical e descentralização horizontal limitada; planejamento para a ação.
Fatores de Contingência:	Madura e grande; sistema técnico regulado e não automatizado; ambiente simples e estável; controle externo; não seguidora de modas.

A burocracia mecanizada é a estrutura mais próxima da burocracia descrita por Weber, com padronização de responsabilidades, de qualificações e de canais de comunicação, assim como normas para o trabalho e uma clara hierarquia de autoridade. Os principais parâmetros para delinear esse tipo de estrutura são: especialização do trabalho vertical e horizontal; tarefas operacionais rotinizadas e, portanto, padronizáveis por meio de uma grande proliferação de normas, regulamentos e comunicações que formalizam o comportamento; o trabalho é comumente agrupado por função, contando com unidades operacionais com grande dimensão; o poder é relativamente centralizado verticalmente (para a tomada de decisão) e existe uma descentralização horizontal limitada, com nítida distinção entre linha e assessoria.

As tarefas executadas pelo núcleo operacional de uma burocracia mecanizada são repetitivas, rotineiras, simples, com um mínimo de treinamento exigido e estreitamente definidas e especializadas, tanto vertical, quanto horizontalmente. Existe uma ênfase na coordenação pela padronização do processo de trabalho, tornando a formalização do comportamento um parâmetro chave para o planejamento. A padronização dos processos diminui a autonomia no núcleo operacional e reduz o poder dos gerentes de primeira linha, uma vez que a coordenação é exercida mais pela padronização do que pela supervisão direta.

A linha intermediária é altamente desenvolvida e diferenciada basicamente por unidades funcionais. Uma das principais funções dos gerentes da linha intermediária é tratar dos problemas entre os trabalhadores que não podem ser tratados pelo ajustamento mútuo, uma vez que a padronização inibe a comunicação entre as unidades altamente especializadas. Como a maioria desses conflitos surge entre trabalhadores que atuam um ao lado do outro (em uma linha de montagem, por exemplo), a tendência natural é colocar trabalhadores adjacentes sob uma mesma supervisão. Esse é um dos motivos que justificam o agrupamento em unidades funcionais. Outra importante tarefa da linha intermediária que reforça o agrupamento em unidades funcionais é a atuação desses gerentes no papel de interligação com os analistas da tecnoestrutura, responsáveis pela padronização. Uma terceira tarefa comumente desempenhada pela linha intermediária é dar suporte ao fluxo vertical na estrutura: levando informações hierarquia acima e descendo com planos de ação hierarquia abaixo. Todos esses contatos: com os trabalhadores do núcleo operacional, analistas da tecnoestrutura e superiores limitam a capacidade dessas linhas intermediárias conterem muitas pessoas a serem subordinadas. Por esse motivo, as unidades acima do grande núcleo operacional tendem a ser pequenas de tamanho e a hierarquia administrativa tende a ser mais alta, com mais níveis hierárquicos.

A tecnoestrutura tende a ser grande devido à elevada padronização de processos. Como é na tecnoestrutura que encontramos os analistas responsáveis pela padronização, essa parte da estrutura é considerada principal na configuração da burocracia mecanizada. Apesar da autoridade formal sobre as unidades operacionais permanecer com os gerentes da linha intermediária, os analistas da tecnoestrutura gozam de grande poder informal por sugerir como estruturar o processo de trabalho, retirando autonomia do núcleo operacional e da linha

intermediária. Além disso, como abundam as normas e regulamentos internos nessa estrutura, a comunicação formal é promovida em todos os níveis e a tomada de decisão tende a seguir a cadeia formal de autoridade, não deixando muito espaço para a comunicação informal e o ajustamento mútuo entre as unidades, o que lhes retira poder de decisão e reforça o poder dos analistas e da cúpula estratégica.

Das cinco configurações propostas por Mintzberg, é a burocracia mecanizada que mais enfatiza a divisão de trabalho, a diferenciação entre as unidades e o controle sobre o processo. Existe uma verdadeira obsessão pelo controle, de modo a tentar eliminar ao máximo a existência de incerteza, para que a máquina burocrática possa operar suavemente e sem interrupções. Os sistemas de controle também possuem a tarefa de conter o conflito existente entre as unidades. Não existe espaço para que as pessoas conversem sobre seus problemas. Ao contrário, normalmente a atmosfera é fechada e fortemente controlada, priorizando o desenrolar do trabalho. Essa obsessão pelo controle justifica a existência de uma assessoria de razoável tamanho, de forma que as tarefas que poderiam ser terceirizadas, sejam na verdade "feitas em casa". A vantagem em não terceirizar está em reduzir as incertezas e minimizar as interrupções no sistema de fluxos.

A grande preocupação da cúpula estratégica neste tipo de estrutura é manter a máquina burocrática funcionando continuamente e para isso é necessário grande dispêndio de energia por parte dos gerentes de topo na manutenção da união da estrutura, em face aos freqüentes conflitos que emergem das diversas unidades da burocracia mecanizada. Os gerentes do topo são os únicos generalistas na estrutura e, assim, os únicos capazes de ter uma visão geral do funcionamento da organização. Assim, cabe a esses gerentes a coordenação entre as unidades via supervisão direta. Poder-se-ia supor que tal coordenação fosse efetuada via ajustamento mútuo entre as unidades altamente diferenciadas no nível intermediário. Entretanto, a elevada padronização, a inibição da comunicação informal, o elevado senso de unidade de comando e a alta centralização vertical da estrutura favorecem a supervisão direta em detrimento do ajustamento mútuo. Na burocracia mecanizada, o poder formal está concentrado na cúpula estratégica, mas existe um poder informal nas mãos dos analistas da

tecnoestrutura. A elaboração da estratégia é feita de cima para baixo, com grande ênfase no planejamento para a ação.

A figura abaixo mostra o logotipo simbólico da burocracia mecanizada, com uma estrutura administrativa e uma de apoio, totalmente desenvolvidas, - ambas assessorias, como partes da organização, sendo enfocadas no núcleo operacional - e grandes unidades operacionais, porém mais estreitas na linha intermediária para mostrar a elevada hierarquia de autoridade.

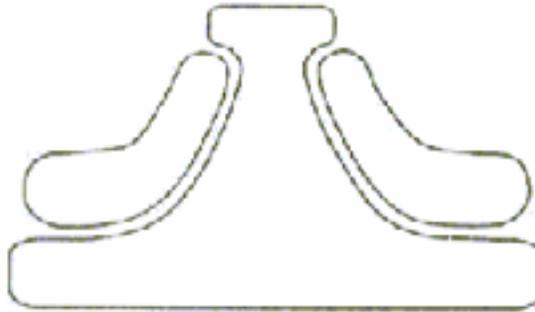


Figura 6 : Burocracia Mecanizada - Mintzberg (1995), p. 171

As condições para a burocracia mecanizada ocorrer incluem uma organização já madura e grande, com um sistema técnico regulado e não automatizado (pois a automatização aboliria o trabalho operacional rotineiro), que atue num ambiente simples e estável, com elevado grau de controle externo (daí a obsessão pelo controle). A condição que a organização seja grande e madura se justifica pela necessidade de se possuir um volume de trabalho operacional mínimo que possibilite a repetição e a padronização e pelo fato da organização ter idade suficiente para já ter se decidido sobre os padrões que deseja adotar. O sistema técnico regulador rotiniza o trabalho, permitindo sua formalização. O ambiente precisa ser simples e estável porque a padronização existente numa burocracia mecanizada só pode ocorrer quando as tarefas são simples, facilmente previsíveis e repetitivas, o que é impossível em um ambiente complexo e dinâmico. Por se ter criado em um ambiente estável, a burocracia mecanizada busca ampliar seu controle para fora da sua organização, tentando regulá-lo de modo a manter o *status quo*, *i.e.*, a situação atual, ao máximo, sem que suas operações rotinizadas e padronizadas sofram perturbações. Outra condição que é comum na burocracia mecanizada é o controle externo. Quanto mais controlada externamente é uma organização, mais sua estrutura é centralizada e formalizada.

Órgãos públicos são freqüentemente demasiadamente burocratizados justamente para que haja maior controle de suas ações perante o público. Entretanto, tem se demonstrado que a burocracia demasiadamente rígida permite nichos para manipulação, e que muitas vezes é melhor adotar uma estrutura mais dinâmica, clara e transparente, sem necessariamente a rigidez e o controle existentes na burocracia mecanizada.

Quando um conjunto integrado de tarefas simples e repetitivas deve ser realizado de forma precisa, a burocracia mecanizada é a estrutura mais eficiente. Entretanto, ela apresenta alguns problemas, tais como: o tratamento das pessoas como instrumentos e como classes de posições e funções, ao invés de indivíduos, o que destrói o significado do trabalho em si; a baixa comunicação e a alta especificidade das funções, impedindo a coordenação e incentivando a existência de "feudos"; o fluxo de informações hierarquia acima faz com que a cúpula estratégica receba informações filtradas, atrasadas e muitas vezes irrelevantes e abstratas, o que atrapalha a qualidade das decisões tomadas e torna a burocracia mecanizada mal talhada para mudar de estratégia, pois é uma organização voltada para desempenho, e não para resolução de problemas, dado que seu forte é a eficiência, ao invés da inovação.

3.2.5.3

A Burocracia Profissional

Quadro 8 : Burocracia Profissional

Principal Mecanismo de Coordenação:	Padronização das habilidades.
Componente-chave da Organização :	Núcleo operacional.
Principais Parâmetros para Delinear:	Formação; especialização horizontal do trabalho; descentralização horizontal e vertical.
Fatores de Contingência:	Ambiente complexo e estável; sistema técnico não sofisticado; acompanha a moda.

A burocracia profissional se apóia na padronização das habilidades dos peritos e especialistas, aqui denominados profissionais. A padronização das habilidades permite que os profissionais consigam se coordenar por saber

exatamente o que esperar de seus colegas de trabalho. O treinamento inicial é obtido pela educação em universidades, escolas técnicas ou instituições que programam formalmente as habilidades e conhecimentos que compõem o perfil daquele profissional. O treinamento no serviço, onde é aplicado na prática o conhecimento adquirido, é acompanhado por outros profissionais mais experientes, completando o processo de doutrinação. A associação profissional examina o candidato para determinar se tem conhecimentos e habilidades para ser admitido na profissão. Enquanto que a burocracia mecanizada gera seus próprios padrões, via tecnoestrutura, a burocracia profissional tem seus padrões originados fora de sua estrutura, nas associações profissionais. Enquanto que a primeira se apóia na autoridade de natureza hierárquica (poder e *status* do cargo), a última enfatiza a autoridade de natureza profissional, pelo poder da perícia.

Os profissionais atuam no núcleo operacional da estrutura com grande autonomia, uma vez que o trabalho é altamente especializado na dimensão horizontal. O controle sobre seu próprio trabalho significa que o profissional atua relativamente independente de seus colegas, mas próximo aos clientes aos quais serve. O profissional no núcleo operacional possui duas tarefas básicas: diagnosticar, isto é, classificar as necessidades dos clientes em termos de uma contingência, julgando que programa padrão é o mais adequado para ser utilizado e aplicar ou executar o programa. Como os clientes são classificados pelo profissional, ou se auto-rotulam, a estrutura da burocracia profissional apóia-se simultaneamente na base funcional e na unidade por mercado.

O grande poder existente no núcleo operacional faz com que essa seja a parte-chave da organização. A única outra parte também completamente elaborada é a assessoria de apoio, apesar do seu foco ser o de bem servir o núcleo operacional. A tecnoestrutura não é altamente elaborada porque há baixa necessidade de planejamento e formalização do trabalho dos profissionais. A linha intermediária é estreitada porque existe pequena necessidade de supervisão direta dos operadores e o ajustamento mútuo entre eles favorece a existência de unidades operacionais muito grandes, com poucos gerentes na primeira linha de supervisão e, por esse motivo, também acima deles. Assim, a figura abaixo mostra a burocracia profissional como uma estrutura achatada (descentralizada vertical e horizontalmente), com uma fina linha intermediária, uma fraca tecnoestrutura, e

uma bem desenvolvida assessoria de apoio para dar o devido suporte aos profissionais do núcleo operacional.

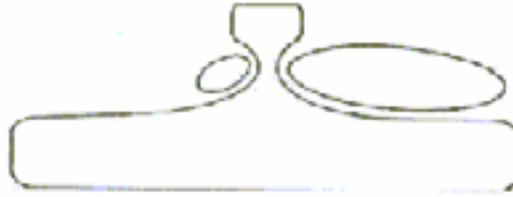


Figura 7 : Burocracia Profissional - Mintzberg (1995), p. 194

A burocracia profissional é uma estrutura grandemente democrática para os profissionais do núcleo operacional, pois eles não apenas controlam seu próprio trabalho, como também buscam o controle coletivo sobre as decisões administrativas que lhes afetam, garantindo que a linha intermediária seja devidamente assessorada pelos seus próprios pares. Os instrumentos de interligação são importantes na linha intermediária, onde existem muitas forças-tarefa e comissões permanentes, cujo objetivo é bem servir os profissionais e, indiretamente, os clientes. A democracia em geral é só para a oligarquia de profissionais. Na assessoria, existem unidades de suporte administradas pelo topo da hierarquia, aparentando serem constelações burocraticamente mecanizadas, nas quais prevalece a supervisão direta como principal mecanismo de coordenação. Portanto, existe uma democracia de baixo para cima para os profissionais e uma hierarquia burocraticamente mecanizada de cima para baixo para a assessoria de apoio.

Apesar do administrador profissional não poder controlar os profissionais diretamente, ele desempenha papéis que na estrutura lhe proporcionam considerável poder indireto, tais como: resolver perturbações entre os próprios profissionais e entre os profissionais e a assessoria, por intermédio de negociação com as partes em conflito, além de representar a organização para o ambiente externo, servindo de figura de proa, mantendo contatos de ligação e negociando com órgãos externos. Entretanto, o administrador só mantém seu poder até quando os profissionais o percebem como servindo de forma eficaz aos seus interesses. A formulação das estratégias na burocracia profissional consiste nas estratégias pessoais dos indivíduos no interior da organização, bem como as estratégias das associações profissionais.

As condições para a burocracia profissional existem onde haja uma organização dominada por trabalhadores com habilidades difíceis de aprender e com procedimentos bem definidos e específicos. Para tanto, a organização deve atuar em um ambiente complexo (que exija a utilização de procedimentos difíceis) e estável (que permita que as habilidades dos profissionais se tornem bem definidas e padronizadas). Os fatores idade e dimensões da organização são menos relevantes para a existência da burocracia profissional do que seu ambiente. Quanto ao sistema técnico, ele é não regulado e não sofisticado. Apesar da tecnologia da organização (sua base de conhecimento) ser sofisticada, seu sistema técnico (conjunto de instrumentos utilizados para aplicar essa base de conhecimento) é simples, de modo a conservar a autonomia do profissional, impedindo-o de se tornar operador de uma máquina muito sofisticada, por exemplo.

A burocracia profissional é democrática por possuir profissionais que gozam de grande autonomia para atender seus clientes à sua própria maneira, respeitando os padrões estabelecidos pela profissão e por permitir que os profissionais aperfeiçoem suas habilidades enquanto exercem suas profissões. Assim, os profissionais são altamente motivados e responsáveis, dedicados ao seu trabalho e aos seus clientes. Entretanto, são nas características de democracia e autonomia que existem os maiores problemas da burocracia profissional, pois não há controle do trabalho além daquele da profissão em si, possibilitando que os profissionais omitam suas deficiências. A autonomia não somente permite a certos profissionais inescrupulosos e incompetentes ignorar as necessidades de seus clientes, como também muitas vezes os encoraja a ignorar as necessidades da organização. Outro problema é a fraca capacidade de resolver muitas necessidades que nascem na organização, decorrente da frágil coordenação desempenhada pela padronização de habilidades.

Assim como a burocracia mecanizada, a burocracia profissional também é mais adequada para produzir resultados padronizados do que para resolver problemas. A questão da classificação, ou diagnóstico, realizada pelo profissional, faz com que novos problemas sejam incluídos em velhas rotulações, causando grandes problemas. Enquanto o ambiente se mantém estável, a burocracia profissional não encontra problemas, pois continua refinando suas habilidades e seu sistema de rótulos (diagnósticos). Já em condições dinâmicas, as mudanças

exigem novas habilidades e novas formas de classificar as questões, bem como esforços criativos por parte de equipes multidisciplinares, o que demanda um outro tipo de configuração (a adhocracia).

3.2.5.4

A Forma Divisionalizada

Quadro 9 : Forma Divisionalizada

Principal Mecanismo de Coordenação:	Padronização dos resultados.
Componente-chave da Organização:	Linha intermediária.
Principais Parâmetros para Delinear:	Agrupamento das unidades na base de mercados; sistema de controle de desempenho; descentralização vertical limitada
Fatores de Contingência:	Mercados diversificados (particularmente no que diz respeito aos produtos e serviços); organização mais velha, de grande porte; necessidade da linha intermediária tem em adquirir poder; acompanha a moda.

A forma divisionalizada consiste num conjunto de entidades praticamente autônomas, acopladas a uma estrutura administrativa central. Tais entidades são unidades na linha intermediária, denominadas divisões, que respondem ao escritório central. O fluxo do poder é de cima para baixo. O relacionamento entre a divisão e o escritório central remete à relação entre a cúpula estratégica e a linha intermediária. As unidades são agrupadas pelo topo da linha intermediária com base no mercado. Cada divisão possui suas próprias funções operacionais, o que minimiza a interdependência entre as divisões, permitindo-lhes atuar de forma praticamente autônoma, sem que haja necessidade de coordenação entre si. Essa estrutura permite que um escritório central tenha grande amplitude de controle sobre diversas divisões, ainda que o poder esteja descentralizado com uma limitação vertical, uma vez que os poucos gerentes do escritório central delegam poder aos gerentes que administram as divisões. Mesmo diante da grande

autonomia de cada divisão, o escritório central consegue controlar cada uma delas por meio do sistema de controle de desempenho. Assim, as decisões são tomadas pelas divisões, mas os resultados dessas decisões são monitorados pelo escritório central. Portanto, o primeiro mecanismo de coordenação na forma divisionalizada é a padronização de resultados e o parâmetro-chave para delinear é o sistema de controle de desempenho. No entanto, existem outros mecanismos de coordenação presentes nesta configuração, tais como a padronização das habilidades dos gerentes de cada divisão e a supervisão direta. No primeiro caso, os gerentes são tão importantes para a organização que no tipo puro da forma divisionalizada, a parte mais importante é a da linha intermediária. Cabe ao escritório central o treinamento desses gerentes divisionais, e a doutrinação necessária para garantir que eles persigam metas mais amplas, no lugar de metas « paroquiais » de suas próprias divisões. O segundo caso, isto é, o mecanismo de coordenação da supervisão direta, ocorre quando da interferência e substituição do gerente divisional por parte do escritório central.

Teoricamente, a forma divisionalizada pode ser superposta a qualquer outra configuração. No entanto, ela trabalha melhor com as estruturas da burocracia mecanizada em suas divisões. Cada divisão é planejada com base na configuração existente na burocracia mecanizada. Como já mencionado, a chave do funcionamento da estrutura divisionalizada é a padronização de resultados, o que exige uma boa definição dos padrões de desempenho nos quais cada divisão é tratada como um único sistema integrado com metas particulares e quantitativas. As configurações orgânicas (estrutura simples e adhocracia), que atuam em ambientes dinâmicos, não conseguem estabelecer tais padrões em função da constante mudança no meio em que atuam. Na burocracia profissional, a complexidade do trabalho também dificulta o estabelecimento de padrões de desempenho. Portanto, só a burocracia mecanizada atua em um ambiente estável o suficiente e desempenha tarefas simples o suficiente para que possa adotar padrões de desempenho operacionais. A forma divisionalizada conduz as divisões para que sejam mais centralizadas e mais formalizadas do que seriam como entidades independentes. O sistema de controle da forma divisionalizada enfraquece a estrutura orgânica e profissional da divisão.

Na forma divisionalizada, as divisões têm poder para operar seus próprios negócios por meio do controle das operações e determinação das estratégias para

os mercados sob suas responsabilidades. O escritório central, por sua vez, retém um total de seis atividades que lhe permitem reter poderes. São elas:

- Escolha e administração da carteira estratégica da organização - estabelecimento, aquisição, venda e fechamento de divisões, a fim de mudar o *mix* de produtos e de mercados.
- Alocação de recursos financeiros globais – cabe ao escritório central distribuir os recursos financeiros entre as divisões.
- Delineamento do sistema de controle de desempenho – em geral a avaliação de projetos das divisões por parte do escritório central se dá mais em bases financeiras que em bases de estratégia-produto. Para tanto, o escritório central conta com a participação da tecnoestrutura para o estabelecimento de medidas de desempenho e períodos de reporte.
- Substituição e nomeação dos gerentes das divisões – apesar da estrutura impedir a intervenção direta do escritório central sobre as decisões operacionais de cada divisão, cabe ao primeiro definir quem ocupará o cargo de gerente da divisão. O sucesso na forma divisionalizada depende da escolha certa de gerentes gerais capazes de bem conduzir a operação de cada divisão, além de seguir as metas da organização como um todo.
- Monitoramento do comportamento das divisões em bases pessoais – apesar do escritório central poder contar com inúmeros relatórios e informações sobre o desempenho das divisões, muitas vezes o gerente divisional pode manipular as informações fornecidas. Para não correr esse risco, cabe ao escritório central monitorar as atividades divisionais por intermédio de visitas periódicas às divisões, a fim de conhecê-las melhor e poder prever problemas e desafios futuros. Esse conhecimento em base pessoal, remetendo praticamente à supervisão direta, possibilita aos membros do escritório central avaliarem as requisições efetuadas pelas divisões para aplicações de capital e conhecerem as pessoas das divisões no caso de se tornarem necessárias à realização de substituições de pessoal.

- Provisionamento de serviços coletivos de suporte para as divisões – os serviços que devem ser oferecidos através de uma série de divisões são concentrados em unidades isoladas ou no escritório central.

O escritório central é mostrado em três partes: uma pequena cúpula estratégica dos gerentes de topo, uma pequena tecnoestrutura à esquerda, dedicada ao delineamento e operação do sistema de controle de desempenho e programas de desenvolvimento administrativo, e um grupo um pouco maior à direita, representando a assessoria de apoio. A linha intermediária é bastante desenvolvida, para enfatizar a importância dos gerentes divisionais na estrutura. As divisões são representadas como burocracias mecanizadas, em função da tendência em adotar essa configuração por parte das divisões que perdem um pouco de sua autonomia para os padrões de desempenho estabelecidos pela hierarquia acima.

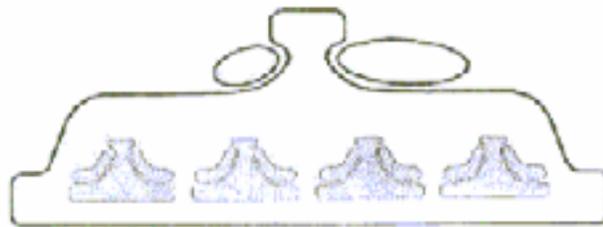


Figura 8 : Forma Divisionalizada - Mintzberg (1995), p.222

A forma divisionalizada ocorre quando existe uma diversidade de mercados, pois a organização cria uma unidade para tratar de cada mercado e mantém centralizada a administração de sua carteira estratégica. Existe uma relação biunívoca entre a divisionalização e a diversificação: ao passo que a estrutura segue a estratégia, ou seja, a divisionalização ocorre como um resultado da diversificação estratégica, a divisionalização também encoraja uma diversificação posterior em função da facilidade que o escritório central tem em adicionar novas divisões que atendam a novos possíveis mercados. Como os gerentes intermediários recebem treinamento adequado, a estrutura divisionalizada serve como uma permanente “escola de gerência”, a qual disponibiliza talentos experientes que podem ser agrupados em pouco tempo, a fim de gerenciar uma nova atividade organizacional.

Outro fator situacional que viabiliza a estrutura divisionalizada é a segmentação do sistema técnico da organização, um para cada divisão.

Normalmente isso ocorre quando existem linhas de produtos distintas, que demandam sistemas técnicos diferentes.

O fator ambiental que mais pesa na opção da adoção da forma divisionalizada é a diversidade de mercado e, em particular, a diversidade de produto. Ao contrário dos outros tipos, fatores ambientais como estabilidade, dinamismo, complexidade e simplicidade não são tão determinísticos como a diversidade de mercado. Quanto à idade e dimensão, quão maior uma organização, maior sua propensão a diversificar para depois divisionalizar. A divisionalização, por sua vez, cria um quadro de gerentes gerais agressivos que pressionam pela diversificação adicional, com o objetivo de crescimento contínuo. Assim como o porte, a idade também é associada com a forma divisionalizada. Nas organizações mais antigas os gerentes comumente ficam entediados com mercados tradicionais e buscam variedade provocando a diversificação.

A forma divisionalizada oferece quatro vantagens em relação à estrutura funcional com operações integradas, resolvendo muitos dos problemas econômicos existentes na burocracia mecanizada. São elas: a alocação eficiente de capital por parte do escritório central, treinamento de gerentes gerais, a diversificação do risco por mercados diferentes, e o fato da forma divisionalizada ser boa respondente estrategicamente (enquanto que as divisões fazem a sintonia fina de suas máquinas burocráticas, o escritório central se ocupa da carteira estratégica da organização).

Para avaliar a eficácia da aglomeração existente na forma divisionalizada, é necessário verificar a real contribuição do escritório central para as divisões. Os gerentes do escritório central exercem pressão para centralizar certas decisões, usurpando os poderes das divisões. Mas como é impossível o gerente do escritório central estar mais a par do que se passa com o produto-mercado da divisão do que o próprio gerente divisional, os gerentes do escritório central devem lutar contra o desejo de centralizar, tendo em mente não se atrever a administrar as divisões e eliminar eventuais duplicidades entre as divisões. Ao contrário, os gerentes do escritório central devem se restringir a estabelecer os objetivos para as divisões, monitorar seu desempenho, manter limitados contatos pessoais com os gerentes divisionais e aprovar as maiores alocações de capital das divisões. Como os gerentes do escritório central não podem gerenciar as divisões, se estas

apresentam problemas, existem duas alternativas: substituir o gerente da divisão-problema ou extinguir a divisão-problema do conglomerado.

O sistema de controle do desempenho da forma divisionalizada é um dos seus parâmetros fundamentais para delinear, e a sua principal fonte de eficiência econômica. Entretanto, esse sistema produz sérias conseqüências sociais. O foco em medidas de desempenho quantitativas gera um viés financeiro que exclui metas não mensuráveis como qualidade do produto, satisfação do cliente, proteção ou melhoria do ambiente. Assim, as metas financeiras e econômicas excluem as metas sociais. Como toda decisão estratégica da grande corporação envolve conseqüências tanto sociais quanto econômicas, o sistema de controle da forma divisionalizada a impulsiona para inibir sua responsividade social em prol de melhores resultados financeiros.

Outro problema da forma divisionalizada está na concentração do poder em grandes conglomerados, que podem comprometer a livre concorrência, e significar custos sociais mais sérios por causa da burocratização intrínseca a essa forma, em função da maior formalização do comportamento organizacional e centralização das decisões, o que aumenta a concentração do poder de grandes decisões em poucas mãos. Esta concentração de poder também conduz para a aglomeração, para a divisionalização, e para a concentração de poder em esferas externas à organização, de forma que a sociedade se organize em órgãos com poderes capazes de contrabalançar aqueles das grandes corporações.

3.2.5.5

A Adhocracia

Quadro 10 : Adhocracia

Principal Mecanismo de Coordenação:	Ajustamento Mútuo
Componente-chave da Organização:	Assessoria de apoio (na Adhocracia Administrativa, juntamente com o núcleo operacional na Adhocracia Operacional)
Principais Parâmetros para Delinear	Instrumentos de interligação; estrutura orgânica; descentralização seletiva horizontal; especialização do trabalho; treinamento; agrupamento das unidades na base das funções e dos mercados (produtos).
Fatores de Contingência:	Ambiente complexo, dinâmico (por vezes díspare); organização jovem (sobretudo na Adhocracia Operacional); sistema técnico sofisticado e muitas vezes automatizado (na Adhocracia Administrativa); segue a moda.

É uma configuração capaz de agregar especialistas de diversas áreas em equipes de projeto *ad-hoc*, isto é, para determinado fim específico. Possui uma estrutura basicamente orgânica, com baixa formalização do comportamento, grande especialização horizontal do trabalho (baseada em treinamento formal), tendência para agrupar os peritos em unidades funcionais ou em pequenas equipes de projeto baseadas no mercado, utilizando como instrumento de interligação o ajustamento mútuo intra e entre equipes. Trata-se de uma configuração fluida, dinâmica, flexível e orgânica, que busca promover sofisticadas inovações. Para tanto, foge de padrões pré-estabelecidos e das armadilhas de uma estrutura burocrática, tais como nítida divisão do trabalho, alta diferenciação de unidades, grande formalização dos comportamentos, ênfases nos sistemas de planejamento e controle. De todas as configurações, a Adhocracia é a que demonstra maior irreverência para com os princípios clássicos da administração, principalmente

para com a unidade de comando e os sistemas regulados. Como é uma estrutura voltada para a inovação, as informações e os processos decisórios correm flexíveis e informais, se necessário passando por cima da cadeia de autoridade. Tal como na Burocracia Profissional, a Adhocracia admite e dá poder aos peritos (profissionais com conhecimentos e habilidades adquiridos por intermédio de treinamento formal). Entretanto, enquanto que a coordenação na primeira configuração ocorre via padronização de habilidades, na última tal mecanismo de coordenação compromete sua vocação empreendedora e inovadora. Os conhecimentos e habilidades dos peritos devem servir como base para construir mais conhecimento, decorrente da interdisciplinaridade intrínseca à Adhocracia, a qual reúne profissionais de diversas áreas de conhecimento ao redor de um determinado projeto ou inovação específica. Esses profissionais devem manter laços com seu campo de origem ao mesmo tempo em que devem se desprender de suas raízes para poderem estar abertos às idéias de peritos de outras áreas. Por isso, a Adhocracia tende a utilizar, concomitantemente, as bases funcionais e por mercado em uma estrutura matricial, que agrupa os peritos em unidades funcionais para fins de administração interna (admissões, comunicações, etc.) e são efetivamente destacados para equipes de projeto coordenadas por ajustamento mútuo, podendo adotar a figura do gerente integrador para coordenar os esforços entre as unidades funcionais e as equipes de projeto (forças-tarefa). Na Adhocracia existem muitos gerentes: gerentes funcionais, gerentes integradores e gerentes de projeto, o que faz com que a amplitude de controle seja aparentemente baixa nesta configuração. A descentralização é seletiva nas dimensões vertical e horizontal, pois o poder para a tomada de decisão fica distribuído entre os gerentes e não gerentes de todos os níveis da hierarquia, dependendo do tipo de decisão que deve ser tomada, pois ninguém monopoliza o poder para inovar.

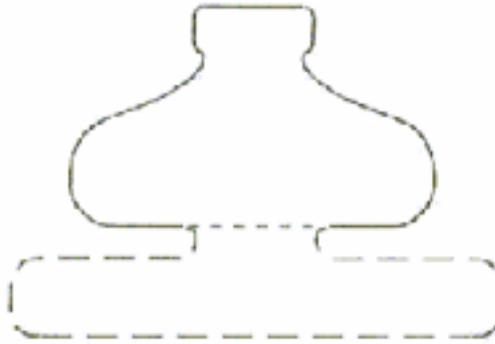


Figura 9 : Adhocracia - Mintzberg (1995), p. 258

Existem dois tipos de Adhocracia: a Operacional e a Administrativa. A Adhocracia Operacional inova e resolve os problemas diretamente em nome dos seus clientes. De fato, para cada Adhocracia Operacional, existe uma correspondente Burocracia Profissional que executa o mesmo trabalho com uma orientação mais estreita. Em face de um problema colocado por um cliente, a Adhocracia Operacional empenha-se num esforço de criação para encontrar uma solução nova, ao passo que a Burocracia Profissional classifica-o entre os casos conhecidos a que pode aplicar um programa-padrão.

A Adhocracia Administrativa empreende os seus projetos para servir-se a si própria. E separa distintamente a sua componente administrativa do seu centro operacional. Este último está separado do resto da organização de forma que a componente administrativa que resta possa ser estruturada como uma Adhocracia. Esta separação pode ser efetuada de várias maneiras. Em primeiro lugar, o centro operacional pode ser estruturado como uma Burocracia Mecanizada, à parte da organização. Em segundo lugar, o centro operacional pode ser completamente suprimido, e as suas atividades sub-contratadas por outras organizações. Uma terceira forma de separação consiste na automatização do centro operacional.

O controle sobre o processo de formulação da estratégia não se encontra claramente localizado, nem na cúpula estratégica nem em parte alguma da organização. Aliás, é mais correto concebê-lo como um processo de formação da estratégia porque a estratégia nestas estruturas não é tanto formulada conscientemente pelos indivíduos como formada de maneira implícita pelas decisões que estes tomam, uma de cada vez.

Os quadros dirigentes da cúpula estratégica da Adhocracia podem passar uma parte considerável do seu tempo a tratar das diferenças que surgem inevitavelmente nas escolhas estratégicas, assim como das numerosas

perturbações que aparecem nestas estruturas fluidas. Os dirigentes de topo têm também de dedicar uma boa parte do seu tempo à direção dos projetos. Entretanto, o papel mais importante da direção na Adhocracia (e particularmente na Adhocracia Operacional) consiste em assegurar a ligação com o ambiente externo.

A Adhocracia está claramente situada num ambiente que é ao mesmo tempo complexo e dinâmico. As disparidades no ambiente de uma organização encorajam-na a descentralizar-se em constelações de trabalho diferenciadas, isto é, a adotar a estrutura de uma Adhocracia Administrativa. Os conflitos e a agressividade são elementos vitais na Adhocracia: o trabalho dos quadros consiste em canalizá-los para fins produtivos. A Adhocracia não é uma estrutura competente para fazer coisas comuns, em função do custo elevado das comunicações, e das desequilibradas cargas de trabalho.

4 METODOLOGIA

4.1

Tipo de Pesquisa

Conforme a taxonomia adotada por Gil (1987) e por Vergara (1998), existem basicamente dois critérios fundamentais para classificar o tipo de pesquisa na área social: quanto aos objetivos (fins) da própria pesquisa e quanto aos procedimentos técnicos adotados no processo de investigação (meios).

4.1.1

Classificação quanto aos Objetivos

O presente projeto de pesquisa se propõe a realizar uma investigação descritiva e explicativa, uma vez que procura estabelecer uma relação entre os tipos organizacionais existentes na teoria de Mintzberg e o modelo organizacional existente na ANA. Portanto, o trabalho descreve a tipologia proposta por Mintzberg e explica como esses tipos puros podem ser encontrados na ANA. Assim, o presente estudo pode ser classificado quanto aos seus objetivos como uma conjunção de dois grupos fundamentais de investigação científica no campo social: descritivo e explicativo.

4.1.2

Classificação quanto aos Procedimentos Técnicos Adotados

Quanto aos meios adotados para a investigação, o presente trabalho utiliza as pesquisas bibliográfica, documental e de campo. Como se trata de análise do caso em particular da ANA – Agência Nacional de Águas – utiliza-se também o procedimento técnico conhecido como estudo de caso.

4.1.2.1

Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica serve para fundamentar a investigação ao proporcionar o conhecimento consolidado na teoria da administração de empresas e modelos de gestão disponíveis ao público em geral. A teoria estruturalista se mostra como essencial para uma melhor compreensão da realidade organizacional do elemento em estudo – a ANA. Em particular, a pesquisa utiliza como base a teoria estruturalista construída por Mintzberg para a arquitetura funcional das organizações. Uma vez que a presente pesquisa tem como objetivo analisar alternativas organizacionais para a Agência Nacional de Águas, as cinco configurações propostas por Mintzberg são consultadas e avaliadas. Desta forma, a pesquisa pode ser classificada como bibliográfica.

4.1.2.2

Pesquisa Documental

A presente pesquisa também é documental, pois paralelamente à pesquisa bibliográfica, são analisados documentos, bancos de dados, manuais de procedimentos e documentos legais de criação da agência nacional das águas, a ANA.

Um documento de relevante importância para esta pesquisa é o relatório consolidado pela empresa de consultoria Macroplan, que compila uma série de entrevistas com diversos funcionários da ANA sobre sua organização, seu ambiente, seus desafios internos e externos.

4.1.2.3

Pesquisa de Campo

A pesquisa tem investigação de campo, pois são coletadas e analisadas as opiniões de representantes, colaboradores e demais agentes da agência reguladora em questão de forma absolutamente informal no decorrer da reunião de planejamento estratégico realizada em 23 e 24 de julho de 2001 e promovida pela Macroplan consultoria, na qual a pesquisadora teve a oportunidade de entrar em contato direto com diversos funcionários da ANA.

4.1.2.4

Estudo de Caso

Esta pesquisa segue a metodologia de estudo de caso. Yin (2001) sugere três condições para a decisão da adoção do estudo de caso: o tipo de problema a ser resolvido, o controle que o investigador possui sobre os eventos e o grau de foco em eventos contemporâneos, em contraste a eventos históricos. O tipo de problema a ser resolvido pela pesquisa é de natureza descritiva e explicativa. Tenta responder como a tipologia de estruturas organizacionais proposta por Mintzberg pode servir de base para uma melhor organização institucional e funcional da ANA – Agência Nacional de Águas. Como a forma como o fenômeno – estrutura organizacional - acontece e se desenrola com o tempo é mais relevante do que medidas de frequência ou incidência, o estudo de caso atende à segunda condição mencionada por Yin (2001). Ainda, o estudo de caso é aplicável no exame de eventos contemporâneos, cujos comportamentos mais relevantes não podem ser manipulados, sendo que os limites entre o próprio fenômeno e seu contexto não estão claramente definidos. E tais características estão presentes no fenômeno central desta pesquisa. Dentre as cinco principais distintas aplicações da estratégia de estudo de caso apresentadas pelo autor (2001, p.34), a presente pesquisa preenche aquela de “explicar os vínculos causais em intervenções da vida real que são complexas demais para as outras estratégias experimentais ou aquelas utilizadas em levantamentos”.

Existem várias circunstâncias nas quais o estudo de caso único é apropriado, sendo semelhante a um experimento único. Yin (2001, p.62-63) destaca três delas: a primeira, quando ele representa o caso decisivo ao se testar uma teoria bem-formulada, uma vez que para confirmar, contestar ou estender a teoria, deve existir um caso único, que satisfaça todas as condições para se testar a teoria. Desta forma pode então ser utilizado para se determinar se as proposições de uma teoria são corretas ou se algum outro conjunto alternativo de explicações possa ser mais relevante. A segunda, quando se trata de um caso raro ou extremo. E a terceira quando se trata do caso revelador, quando o pesquisador tem a oportunidade rara de observar e analisar um fenômeno previamente inacessível à investigação científica. A pesquisa se encaixa nesta terceira situação, pois tem a oportunidade de acompanhar o nascimento de uma instituição completamente nova para a sociedade brasileira: uma agência simultaneamente reguladora do uso do bem público - a água - e implementadora com a missão de implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

É a estratégia analítica baseada em proposições teóricas que leva ao presente estudo de caso a utilizar o método de adequação ao padrão (Yin, 2001).

O modelo de Mintzberg foi escolhido como referencial teórico para uma análise crítica da estrutura da ANA por possibilitar a classificação imediata da organização em questão como uma estrutura simples e por sugerir algumas possíveis tendências evolutivas para a agência estudada, nos termos das cinco configurações estruturais propostas pelo modelo.

4.2

Coleta de Dados

Os dados são coletados por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

4.2.1

Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica consiste na coleta de material relacionado à pesquisa em questão proveniente de livros, dicionários, revistas especializadas, publicações acadêmicas Harvard Business Review, Journal of Management, Revista de Administração Pública, etc, jornais, teses, dissertações e artigos científicos. Mas a pesquisa bibliográfica tem como principal fonte de dados secundários o trabalho de Mintzberg sobre configurações das organizações.

4.2.2

Pesquisa Documental

A pesquisa documental consiste na coleta de material pertinente ao assunto desta pesquisa encontrado em documentos legais, no regimento interno, manuais de procedimento e atas de reunião da diretoria da Agência Nacional de Águas. De relevante importância é o documento da Macroplan Consultoria que compila diversas opiniões sobre os funcionários em relação à organização da ANA.

4.2.3

Pesquisa de Campo

A pesquisa de campo consiste em acompanhar a reunião de planejamento estratégico com alguns membros da ANA, efetuar informalmente algumas entrevistas com o Diretor Presidente, de modo a coletar dados sobre as medidas adotadas sobre a organização, cultura e estrutura de poder da agência.

4.3

Tratamento dos Dados

De acordo com Gil (1987), “os métodos gerais procuram garantir ao pesquisador a objetividade necessária ao tratamento dos fatos sociais”. Os três métodos gerais mais empregados na pesquisa social são o hipotético-dedutivo, o dialético e o fenomenológico.

Dado que estes três métodos não são mutuamente exclusivos, este trabalho utiliza-se do método fenomenológico. Quando da coleta de dados prévia junto à diretoria da ANA, estará se utilizando o método fenomenológico a fim de perceber como se estrutura o poder dentro da organização, como as principais decisões são tomadas e como se classifica o modelo de gestão da agência. A compreensão do funcionamento da estrutura de poder e de decisão se dá de forma fenomenológica porque parte da própria pessoa e da impressão que o entrevistado passa. São priorizados neste primeiro momento de coleta de dados os procedimentos qualitativos de pesquisa.

4.4

Limitações do Método

Apesar da metodologia descrita previamente ser considerada a mais adequada para atingir os principais objetivos desta pesquisa, ela apresenta algumas limitações descritas a seguir.

As pesquisas de campo demonstram fragilidade. O método fenomenológico de coleta de dados quanto à estrutura organizacional da agência pode apresentar falhas de interpretação.

As respostas dos colaboradores das agências podem fornecer estar impregnadas de vieses ideológicos ou podem estar incompletas ou incoerentes em função das possíveis limitações quanto à vontade de prestar informações por parte dos entrevistados, dentre outros fatores.

5 O CASO : A AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA

Bens públicos que no passado não tinham valor econômico, devido à relativa abundância, hoje têm. É o caso dos rios e lagos. Nossos avós entendiam que os rios seriam sempre capazes de suprir as necessidades da população, seja para suprir as cidades com água, seja para diluir e afastar os dejetos. No entanto, durante o século XX a população multiplicou-se por 3 e o consumo de água por 6, basicamente devido à crescente utilização da água na indústria e na agricultura.

Cabe ao poder público examinar cada pedido de utilização da água de um rio, considerando-se os aspectos quantitativos e qualitativos. Quando concedida, a “outorga” de direito de uso da água protege o usuário contra o uso predador de outros usuários que não a possuam. Em situações de escassez, seja para captação seja para diluição de efluentes, os não-outorgados deverão ser reprimidos para garantir a utilização da água - e conseqüentemente os investimentos - daqueles que seguiram o procedimento legal.

A outorga de direito de uso do recurso natural água não deve ser confundida com concessão de serviço público, como é o caso de abastecimento de água, tratamento de esgoto urbano ou produção de energia elétrica. O poder outorgante de direito de uso de água é o Governo Federal ou os governos estaduais, conforme o caso. A outorga tem prazo de validade limitado (Lei 9.433/97, art. 16) e não implica na alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de uso (Lei 9.433/99, art. 18).

A importância da outorga é melhor percebida através de um exemplo. Suponhamos que o fazendeiro A tenha implantado uma fruticultura irrigada, de alto custo. Passados um par de anos, antes mesmo que A tenha feito a primeira colheita, B, vizinho a montante de A, decide utilizar uma grande quantidade de água para irrigar uma nova lavoura. Para dramatizar, imaginemos que B consuma tanta água que inviabilize a fruticultura de A. O que sucede?

Numa situação em que o sistema de outorga não esteja implantado, A perde o investimento e serve de exemplo contra iniciativas empreendedoras assemelhadas. A tendência é de manutenção do subdesenvolvimento, dada a inexistência de garantia quanto à disponibilidade de água, assumida como insumo básico do processo produtivo. Se o sistema está implantado, B não se aventuraria a fazer o investimento sem a correspondente outorga. Entretanto, o pedido de outorga de B seria provavelmente negado pela impossibilidade de atender ao acréscimo de demanda. Caso B insistisse em desviar água do rio, mesmo sem outorga, A poderia acionar a polícia.

Como se percebe, a outorga tem valor econômico para quem a recebe, na medida que oferece garantia de acesso ao bem escasso. Sem a existência de outorgas, os usuários se comportariam como comensais mal-educados, sentados em torno de uma mesa ao centro da qual se encontra um bolo: todos tenderiam a comer rápida e atabalhoadamente porque qualquer adiamento de consumo poderia resultar no desaparecimento do "recurso" em boca alheia. Com a outorga, cada usuário sabe que tem um pedaço do bolo reservado em seu nome, podendo exercer este direito no momento mais apropriado. Naturalmente, uma outorga de uso de recursos hídricos deve caducar caso o beneficiado com a autorização não a exerça ao longo de um período de digamos, três anos.

Segundo a Constituição de 1988, os rios podem ser de domínio da União ou dos estados. Seria razoável que a Constituição atribuísse o domínio de um rio X ao Estado "A" apenas quando os usos e usuários deste rio, todos localizados no Estado "A", não afetassem quaisquer usos e usuários localizados em outros estados. Se assim fosse, o rio X da figura abaixo não poderia ser de domínio do Estado A, já que a poluição causada pela cidade E, localizada às margens do rio X, no Estado A, poderia afetar a utilização do rio Z pela cidade G, localizada no Estado B. Entretanto, os constitucionalistas entendem que o rio X é de domínio do Estado A porque tem nascente e foz neste Estado. Analogamente, o rio Y é de domínio do Estado B e o rio Z, por fazer fronteira entre dois estados, é de domínio da União. De acordo com este entendimento, as empresas de saneamento das cidades E e F devem obter outorga para captação de água e para diluição da carga poluente remanescente respectivamente dos órgãos gestores de recursos hídricos do Estado A e da União.

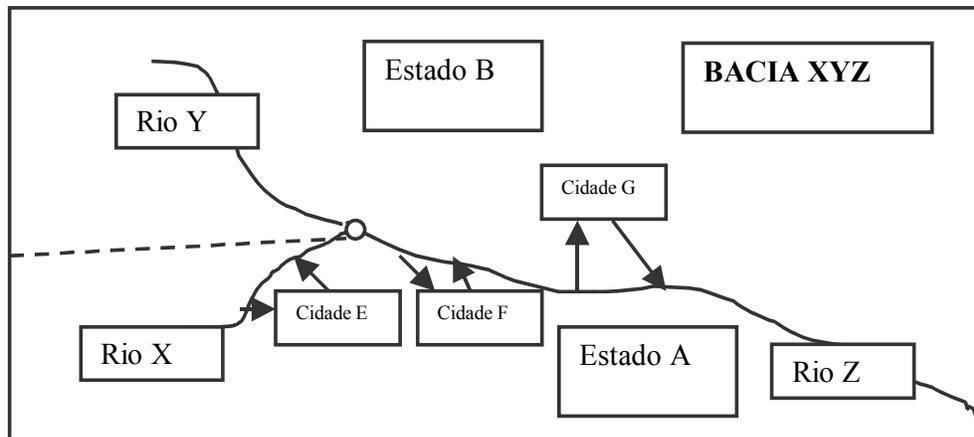


Figura 10 : Exemplo de Bacia Hidrográfica – ANA

Como a água que passa pelo rio X é a mesma que passa pelo rio Z, é evidente que o domínio do Estado A sobre o rio X não pode ser absoluta. Por exemplo, a cidade E não pode secar ou poluir o rio X porque tal ação impactaria negativamente todos os usuários de recursos hídricos localizados a jusante, não só do Estado A, como é o caso da companhia de saneamento da cidade F, como também do Estado B, como é o caso da companhia de saneamento da cidade G. Se a dominialidade do Estado A sobre o rio X não pode ser absoluta, quais seriam as condicionalidades?

O inciso V do art. 1º da Lei 9433/97 proclama que “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” e o art. 4º diz que “a União articular-se-á com os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum”. Uma forma sensata de implementar esta articulação consiste em condicionar o poder de outorga dos Estados à manutenção de padrões mínimos de quantidade e de qualidade, no ponto a jusante em que a água passa a ser de domínio da União. O plano de bacia hidrográfica, aprovado pelo respectivo comitê, deverá recomendar estes padrões mínimos à União e aos Estados.

A Lei 9984/2000 determina que a ANA atuará em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Isto significa que a ANA deverá regular o uso de recursos hídricos de competência federal e, ao mesmo tempo, assegurar que os outros atores estejam fazendo o que lhes cabe para o efetivo funcionamento

do Sistema. Por exemplo, nas bacias hidrográficas com “stress” hídrico, devem estar funcionando os respectivos comitês de bacia. Cada comitê é associado ao recorte territorial de uma bacia hidrográfica, que em geral não coincide com o resultante das fronteiras entre estados. O comitê funciona como se fosse o parlamento da correspondente bacia, onde se deve tomar as principais decisões políticas sobre a utilização das águas. O comitê de bacia deverá ter selecionado uma entidade sem fim lucrativo para lhe servir como braço executivo, na forma de “agência de bacia” ou “agência de bacia”. De preferência este braço executivo deve adotar as figuras jurídicas previstas nas Leis 9637/98 e 9790/99, respectivamente “organização social - OS”, ou “organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP”. Trata-se de entidades não-governamentais autorizadas a executar funções de interesse público. A ANA deverá firmar contrato de gestão (ou termo de parceria) com a agência de bacia, conforme o caso, para a transferência de recursos financeiros arrecadados na própria bacia, através da cobrança pelo uso de recursos hídricos, e para transferência de recursos fiscais da União. O contrato de gestão (ou o termo de parceria) deverá conter as cláusulas que tenham sido aprovadas pelo correspondente comitê de bacia. Além disto, a ANA deverá ajudar os órgãos gestores estaduais de recursos hídricos a também descentralizarem parte das atividades para a agência de bacia, através de procedimento semelhante ao adotado pela ANA, com o objetivo de assegurar: (i) a descentralização do processo decisório e, conseqüentemente, da fiscalização; (ii) a adoção da bacia hidrográfica como unidade geográfica para planejamento da utilização de recursos hídricos, a despeito da eventual multiplicidade de governos, estaduais e federal, com domínio sobre cursos de água na bacia.

Cabe à ANA regular a utilização de um bem de domínio público – os recursos hídricos de domínio da União - à semelhança de outras agências reguladoras, como é o caso da Agência Nacional de Petróleo - ANP para campos petrolíferos e o da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL para potenciais hidráulicos. Cabe também à ANA a responsabilidade de ajudar a implantação da capacidade institucional, tanto nos governos estaduais quanto nos organismos de bacia, que faça funcionar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Esse Sistema permitirá que as decisões sejam tomadas pelos interessados, o mais próximo possível de onde ocorram os problemas.

5.1

Missão da ANA

De modo a responder ao objetivo final desta pesquisa, torna-se necessário passar por alguns passos, estabelecidos pelos objetivos intermediários. Esta seção visa responder ao objetivo intermediário de identificar qual a missão da ANA, e qual a sua “razão de ser”.

Segundo o artigo 4º da Lei 9984/00, cabe à ANA:

I - supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos;

II - disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;

III - (VETADO)

IV - outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, observado o disposto nos arts. 5º, 6º, 7º e 8º³;

³ Art. 5º Nas outorgas de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União, serão respeitados os seguintes limites de prazos, contados da data de publicação dos respectivos atos administrativos de autorização:

I - até dois anos, para início da implantação do empreendimento objeto da outorga;

II - até seis anos, para conclusão da implantação do empreendimento projetado;

III - até trinta e cinco anos, para vigência da outorga de direito de uso.

Art. 6º A ANA poderá emitir outorgas preventivas de uso de recursos hídricos, com a finalidade de declarar a disponibilidade de água para os usos requeridos, observado o disposto no art. 13 da Lei nº 9.433, de 1997.

Art. 13. Toda outorga estará condicionada às prioridades de uso estabelecidas nos Planos de Recursos Hídricos e deverá respeitar a classe em que o corpo de água estiver enquadrado e a manutenção de condições adequadas ao transporte aquaviário, quando for o caso.

Parágrafo único. A outorga de uso dos recursos hídricos deverá preservar o uso múltiplo destes

V - fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;

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, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei nº 9.433, de 1997⁴;

VII - estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica;

VIII - implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;

IX - arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, na forma do disposto no art. 22 da Lei nº 9.433, de 1997⁵;

Art. 7º Para licitar a concessão ou autorizar o uso de potencial de energia hidráulica em corpo de água de domínio da União, a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL deverá promover, junto à ANA, a prévia obtenção de declaração de reserva de disponibilidade hídrica.

Art. 8º A ANA dará publicidade aos pedidos de outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União, bem como aos atos administrativos que deles resultarem, por meio de publicação na imprensa oficial e em pelo menos um jornal de grande circulação na respectiva região.

⁴ Art 38 - VI - estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados

⁵ Os valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos serão aplicados prioritariamente na bacia hidrográfica em que foram gerados e serão utilizados:

I - no financiamento de estudos, programas, projetos e obras incluídos nos Planos de Recursos Hídricos;

II - no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

§ 1º A aplicação nas despesas previstas no inciso II deste artigo é limitada a sete e meio por cento do total arrecadado.

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;

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.

XVIII - participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação.

A missão da ANA como agência de dupla personalidade – reguladora de bem público (usos dos rios da União) e implementadora do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos encontra-se assim esquematizada.

§ 2º Os valores previstos no caput deste artigo poderão ser aplicados a fundo perdido em projetos e obras que alterem, de modo considerado benéfico à coletividade, a qualidade, a quantidade e o regime de vazão de um corpo de água

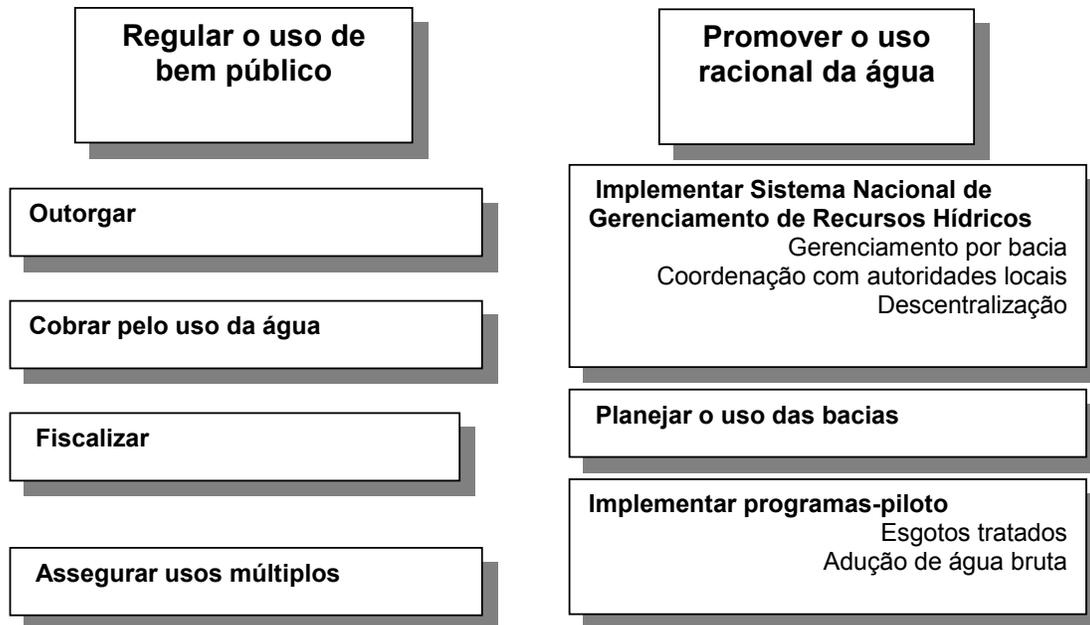


Figura 11: Missão da ANA - Fonte ANA

5.2

Estrutura da ANA

Nesta seção é descrita a atual estrutura, buscando atender ao objetivo intermediário de identificar o atual desenho e como é o funcionamento hoje da ANA, principalmente no tocante ao processo decisório.

A ANA foi criada pela Lei 9984, de 17 de julho de 2000 e instalada pelo Decreto nº 3692, de 19 de dezembro de 2000. O regimento interno aprovado pela Resolução da Diretoria Colegiada nº 9, de 17 de abril de 2001.

A ANA é dirigida pela Diretoria Colegiada (art. 9º da Lei 9984/00) composta por cinco membros, nomeados pelo Presidente da República, com mandatos não coincidentes de quatro anos, admitida uma única recondução consecutiva, e conta com uma Procuradoria. Os diretores da ANA passam por sabatina e aprovação pelo Senado Federal. Na primeira gestão, os mandatos dos diretores foram feitos de diferentes durações, para permitir, no futuro, que a renovação da diretoria ocorra de forma gradual: o diretor-presidente, Jerson Kelman, e o diretor Benedito Braga receberam mandatos de cinco anos; os diretores Marcos Freitas e Ivo Brasil, mandatos de quatro anos; e o diretor Lauro

Figueiredo mandato de três anos. Este último renunciou ao mandato em 01/02/2002, sendo substituído pela diretora Dilma Seli Pereira que anteriormente ocupava o cargo de superintendente de gestão de recursos hídricos.

Compete à Diretoria Colegiada (art.12. da Lei 9984/00):

I - exercer a administração da ANA;

II - editar normas sobre matérias de competência da ANA;

III - aprovar o regimento interno da ANA, a organização, a estrutura e o âmbito decisório de cada diretoria;

IV - cumprir e fazer cumprir as normas relativas ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

V - examinar e decidir sobre pedidos de outorga de direito de uso de recursos hídricos de domínio da União;

VI - elaborar e divulgar relatórios sobre as atividades da ANA;

VII - encaminhar os demonstrativos contábeis da ANA aos órgãos competentes;

VIII - decidir pela venda, cessão ou aluguel de bens integrantes do patrimônio da ANA; e

IX - conhecer e julgar pedidos de reconsideração de decisões de componentes da Diretoria da ANA.

A Diretoria Colegiada é assistida pela Secretaria Geral e cada Diretor conta com assessores para o preparo técnico de seus votos em decisões colegiadas.

O Diretor-Presidente integra a Diretoria Colegiada e tem, adicionalmente, as seguintes atribuições:

I - exercer a representação legal da ANA;

II - presidir as reuniões da Diretoria Colegiada e as audiências públicas de iniciativa da ANA podendo ser substituído *ad hoc*;

III - cumprir e fazer cumprir as decisões da Diretoria Colegiada;

IV - decidir ad referendum da Diretoria Colegiada as questões de urgência;

V - decidir, em caso de empate, nas deliberações da Diretoria Colegiada;

VI - nomear, requisitar, promover e exonerar servidores, inclusive provendo os Cargos Comissionados de Gerência Executiva, de Assessoria, de Assistência e os Cargos Comissionados Técnicos;

VII - admitir, requisitar, promover e demitir servidores, preenchendo os empregos públicos;

VIII - praticar outros atos de gestão de recursos humanos, inclusive aprovar edital e homologar resultados dos concursos públicos;

IX - encaminhar ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos os relatórios elaborados pela Diretoria Colegiada e demais assuntos de competência daquele Conselho;

X - assinar contratos, convênios e acordos de interesse da ANA, após aprovação da Diretoria Colegiada;

XI - ordenar despesas no âmbito de suas atribuições e praticar os demais atos de gestão de recursos orçamentários e financeiros, nos termos das normas vigentes;

XII - supervisionar o funcionamento de todos os setores da ANA;

XIII - exercer os demais atos de gestão superior relacionados às competências da ANA, nos termos deste Regimento Interno;

XIV - exercer o poder disciplinar, nos termos da legislação em vigor;

XV - decidir quanto à homologação, anulação ou revogação dos procedimentos licitatórios da ANA;

XVI - delegar atos de gestão administrativa; e

XVII - emitir e tornar públicos, mandando publicar se for o caso, os atos administrativos de incumbência da ANA, inclusive a autorização de direito de uso de recurso hídrico e a declaração de reserva de disponibilidade hídrica, em conformidade com as decisões da Diretoria Colegiada.

Estão subordinadas ao Gabinete do Diretor-Presidente a assessoria internacional, a assessoria parlamentar e a assessoria de comunicação social.

A ANA tem também uma Procuradoria-Geral e uma Corregedoria. Em um primeiro momento, a ANA teve sua organização desenhada a partir do que estava prescrito em lei. Assim, surgiram dez Superintendências, conforme a seguir:

1. Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos:

I - participar da elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos e supervisionar a sua implementação;

II - apoiar a elaboração do planejamento das bacias hidrográficas;

III - elaborar e manter atualizado o diagnóstico de oferta e demanda, em quantidade e qualidade, de recursos hídricos no País;

IV - propor medidas, ações, projetos e programas que possam assegurar o normal atendimento da demanda de água para usos prioritários;

V - planejar a normalização do suprimento de bacias hidrográficas que apresentem balanço deficitário de oferta e demanda de recursos hídricos;

VI - coordenar o planejamento da proposta orçamentária anual da ANA; e

VII - coordenar e supervisionar o processo de descentralização das atividades de operação e manutenção de reservatórios, canais e adutoras de domínio da União, excetuada a infra-estrutura componente do Sistema Interligado Brasileiro, gerido pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS, e das usinas hidrelétricas que não operem interligadamente.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no inciso VII deste artigo, a definição das condições de operação de reservatórios de aproveitamentos hidrelétricos será efetuada em articulação com o Operador Nacional do Sistema Elétrico – ONS.

2. Superintendência de Outorga:

I - analisar e emitir parecer circunstanciado e conclusivo sobre outorga de direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, inclusive adução de água bruta, para decisão da Diretoria Colegiada;

II - coordenar a articulação entre os órgãos gestores de recursos hídricos sobre critérios e procedimentos de outorga nas bacias hidrográficas integradas por rios de domínio da União;

III - propor o estabelecimento de prazos para a regularização dos usos de recursos hídricos de domínio da União, que não sejam amparados por correspondente outorga de direito de uso; e

IV - propor os termos da resolução conjunta de que trata o art. 23 do Decreto no 3.962, de 2000, submetendo à deliberação da Diretoria Colegiada após negociação com a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.

Parágrafo único. Os prazos a que se refere ao inciso III deste inciso serão fixados em função da eventual escassez hídrica da correspondente bacia hidrográfica, para atendimento dos usos requeridos.

3. Superintendência de Gestão de Recursos Hídricos:

I - apoiar, na elaboração dos planos de recursos hídricos, a formulação de programas de investimento voltada a conservação, recuperação e uso adequado das bacias hidrográficas;

II - elaborar e coordenar a implementação de projetos e ações voltados para a despoluição de bacias hidrográficas e avaliar os respectivos resultados;

III - avaliar os impactos das medidas, ações, projetos e programas implantados em bacias hidrográficas com apoio financeiro e institucional da União; e

IV - estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação: de órgãos gestores de recursos hídricos, de comitês de bacia hidrográfica e de agências de água.

4. Superintendência de Fiscalização:

I - supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades voltadas ao cumprimento da legislação federal sobre uso de recursos hídricos, inclusive com vistas à garantia do atendimento dos padrões de segurança das atividades, das obras e dos serviços por parte dos agentes usuários de recursos hídricos de domínio da União;

II - propor normas para disciplinar os trabalhos de fiscalização e de aplicação de penalidades;

III - fiscalizar, com poder de polícia, os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;

IV - fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas;

V - decidir, em primeira instância administrativa, sobre recursos formulados por usuários em razão de penalidades aplicadas; e

VI - exercer o controle geral dos processos de fiscalização e das atividades de seus prepostos e conveniados.

5. Superintendência de Cobrança e Conservação:

I - coordenar a elaboração e propor à Diretoria Colegiada 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, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei no 9.433, de 1997;

II - implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;

III - promover, estimular e implementar programas e ações que objetivem a revitalização e normalização de bacias hidrográficas, inclusive para regularização de vazão de corpos hídricos supridores de demandas prioritárias;

IV - propor a instituição e apoiar a realização de programas de estímulo à conservação e à racionalização do uso de águas, inclusive mediante reuso;

V - promover, estimular e implementar programas e ações de suporte ao uso sustentável de aquíferos que cruzem fronteiras estaduais ou nacionais, ou estejam hidraulicamente interconectados a corpos hídricos de domínio da União; e

VI - propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos.

Parágrafo único. Os estudos técnicos a que se refere o inciso I deste artigo deverão conter os valores mínimos e máximos que serão considerados, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, para definição dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União.

6. Superintendência de Eventos Críticos:

I - participar da elaboração dos planos de recursos hídricos de bacias hidrográficas relacionadas a corpos de água de domínio da União em que se registrem ocorrências sistemáticas de enchentes e secas, e colaborar na elaboração dos planos de recursos hídricos das demais bacias hidrográficas em que se registrem as mesmas ocorrências;

II - planejar e promover ações destinadas a prevenir e 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;

III - definir as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos de domínio da

União, controlar as enchentes e mitigar as secas, em consonância com os planos das respectivas bacias hidrográficas; e

IV - propor fundamentalmente a declaração de corpos de água em regime de racionamento, preventivo ou não, e aplicar as medidas necessárias para assegurar seus usos prioritários em consonância com os critérios estabelecidos pela Diretoria Colegiada na forma do art. 2º, inciso XII, deste Regimento Interno.

7. Superintendência de Regulação dos Usos:

I - propor normas para disciplinar a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos;

II - apoiar a representação da ANA no Conselho Nacional de Recursos Hídricos;

III - propor articulações com os Estados, o Distrito Federal e os órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos de interesse comum; e

IV - propor a harmonização das normas relativas a recursos hídricos e ambientais.

8. Superintendência de Informações Hidrológicas:

I - prestar apoio à elaboração dos planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas;

II - promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com os órgãos e entidades públicas e privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias; e

III - organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos.

9. Superintendência de Tecnologia e Capacitação:

I - promover e fomentar o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica, voltada para o conhecimento, o uso sustentado, a conservação e a gestão de recursos hídricos;

II - apoiar a criação, a implantação e a consolidação de centros de excelência em tecnologia ou de gestão de recursos hídricos;

III - promover a cooperação e divulgação técnico-científica e a transferência de tecnologia na área de recursos hídricos, visando a sua modernização;

IV - elaborar e implementar projetos, programas e atividades voltadas para a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos;

V - apoiar a representação da ANA no Comitê Gestor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, de que trata a Lei no 8.001, de 13 de março de 1990, com a redação da Lei no 9.993, de 24 de julho de 2000; e

VI - promover e executar projetos e programas educativos orientados para estímulo à participação da sociedade na proteção dos recursos hídricos.

10. Superintendência de Administração e Finanças:

I - zelar pelo patrimônio da ANA;

II - desenvolver as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil da ANA;

III - promover a licitação de bens, serviços e obras;

IV - coordenar as atividades de orçamento, de organização e modernização administrativa, de contabilidade, de administração financeira, de administração dos recursos de informação e informática, de recursos humanos e de serviços gerais; e

V - prestar informações sistemáticas à Diretoria Colegiada sobre a execução orçamentária, financeira e contábil, de forma a lhe permitir o adequado gerenciamento dos recursos.

O organograma inicial da ANA é apresentado a seguir.

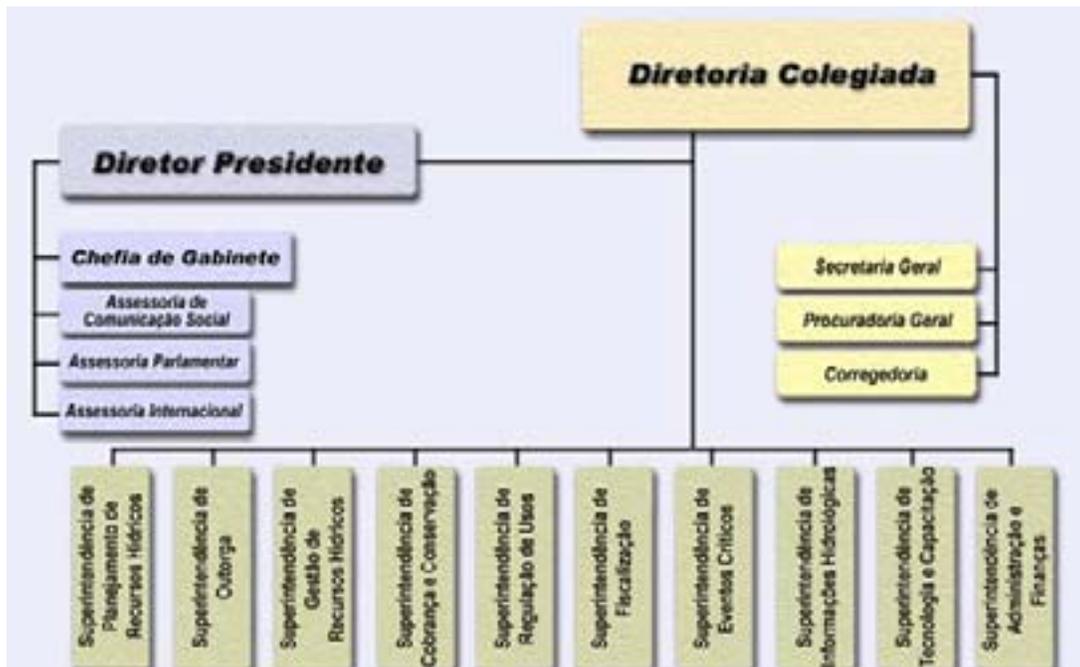


Figura 12: Organograma – Fonte: ANA

A ANA adotou uma estrutura administrativa apropriada à responsabilidade de “julgar casos”, na qual a diretoria, ou conselho diretivo toma decisões de forma colegiada, por maioria de votos. Foram assim criadas as dez superintendências especializadas, de natureza técnica, econômica e jurídica que respaldam as decisões do colegiado, conforme descrito anteriormente.

Na primeira reunião da diretoria colegiada, realizada em 23 de dezembro de 2000, foram escolhidos dez superintendentes. Dois dos diretores recusaram-se a participar da escolha porque entenderam que deveria ser reservada uma “quota” de superintendentes para a livre escolha de cada diretor. Este procedimento não foi acatado pela Diretoria porque temia que escolhas desta natureza viessem a cristalizar “feudos” dentro da administração. Alternativamente, prevaleceu o procedimento proposto pelo diretor-presidente, previamente submetido aos demais diretores, sem qualquer contestação anterior à reunião: permitiu-se a cada diretor a submissão de quantos candidatos julgasse conveniente, para cada uma das posições. Cada diretor decidiu o voto para cada posição através da

comparação dos currículos dos concorrentes. Venceu, em cada caso, o mais votado.

Posteriormente, cada superintendente teve a oportunidade de livremente escolher os ocupantes de cargos comissionados sob o seu controle. O conceito, comum na administração privada, mas incomum na pública, é de que só é possível cobrar resultados de uma equipe quando o líder tem mãos livres para escolher as lideranças. Esta regra tem valido também nos casos de substituição: o novo superintendente pode, se desejar, trocar todos os detentores de cargos comissionados sob o seu comando.

Em junho de 2002, foram temporariamente contratados, com base num processo seletivo conduzido pela ESAF, 53 profissionais, com contratos válidos até julho de 2002. Ainda este ano, deve ser feito o primeiro concurso público para seleção de 110 profissionais. Trata-se de um pouco mais do que $\frac{1}{4}$ do quadro de servidores previsto em lei para a ANA. A Diretoria Colegiada decidiu pelo preenchimento gradual do quadro de funcionários, ao longo de vários anos, para permitir um crescimento ordenado.

No geral, pode-se afirmar que o conjunto de medidas da Diretoria Colegiada no domínio dos recursos humanos atendeu condição necessária, embora não suficiente, para a constituição de corpo de funcionários baseado no mérito profissional.

6 RESULTADOS DA PESQUISA: APRESENTAÇÃO, INTERPRETAÇÃO E ANÁLISE

6.1

Depoimentos dos Dirigentes e Funcionários sobre a Estrutura da ANA

Esta seção visa verificar se a atual estrutura organizacional atende às necessidades funcionais e institucionais da ANA, ou seja, como a estrutura organizacional é adequada para o cumprimento da missão, conforme estabelecido como objetivo intermediário no item 1.2.

Uma das funções das agências reguladoras de serviços públicos é estabelecer regras para administrar as relações entre o Estado, os prestadores dos serviços públicos e os usuários. Estas agências possuem a capacidade e o poder para aplicar multas e sanções ao setor privado, quando esse atuar de forma irregular. Assim, fazem a mediação entre o setor público e o privado, atuando como árbitro nos casos que possam envolver conflitos e ambigüidades entre os prestadores de serviços e a população.

Nos casos em que a missão da agência reguladora é julgar casos, a instituição da Diretoria Colegiada tem se demonstrado adequada ao bom funcionamento da agência. Quando da criação da ANA, a Diretoria Colegiada foi instaurada, à semelhança das agências reguladoras anteriormente criadas.

A Diretoria Colegiada da ANA, ao adotar formatação administrativa assemelhada com a de um tribunal, permitiu que cada diretor pudesse acessar indiscriminadamente as superintendências, dependendo das necessidades. Em caminho contrário, cada superintendente podia se reportar a qualquer um dos diretores.

Com vistas a verificar se a estrutura da ANA se encontra de acordo com sua missão, em julho de 2001, a pesquisadora teve a oportunidade de acompanhar reunião de Planejamento Estratégico realizada com dirigentes e funcionários da ANA e organizada pela empresa de consultoria Macroplan – Planejamento, Prospecção e Pesquisa para avaliar os desafios internos e externos da recém nascida instituição.

A metodologia deste trabalho de consultoria compreendeu a realização de cerca de 20 entrevistas internas, envolvendo a Direção, as Superintendências, gerentes e técnicos da ANA, tendo por objeto a análise do ambiente de atuação da ANA (interno e externo), a formulação de estratégias de atuação e a definição de uma agenda estratégica para a instituição. A Consultoria também realizou uma análise documental, ao estudar e analisar um conjunto de documentos de estruturação e definição de diretrizes da ANA. A partir do material gerado nas atividades anteriores (entrevistas e análise documental), foi elaborado um Caderno de Trabalho, orientando a preparação prévia individual das pessoas convocadas para a Reunião de Planejamento Estratégico, realizada nos dias 23 e 24 de julho de 2001, envolvendo os Diretores, Superintendentes e alguns gerentes e técnicos da ANA, para análise e discussão dos elementos referidos e para a formulação da Agenda Estratégica ANA 2001/2002.

O Caderno de Trabalho elaborado pela Consultoria serviu de fonte para a compilação de alguns depoimentos coletados durante a fase de entrevistas com a Direção, as Superintendências, os gerentes e técnicos da ANA, que foram utilizados neste trabalho com o propósito de ilustrar a adequação (ou não) da ANA aos seus objetivos institucionais.

- *“O processo de tomada de decisão é muito lento porque é muito centralizado no Diretor-Presidente”.*
- *“Todo mundo quer lidar diretamente com o Diretor-Presidente”.*
- *“Não há discriminação do tamanho dos problemas levados à Diretoria Colegiada. Grandes problemas e pequenos detalhes são igualmente discutidos pelos diretores”*
- *“A Diretoria Colegiada está “experimentando” um novo modelo de gestão e não ficou bem definido o que é matéria de Reunião de Colegiado. Tudo entra lá. Tem coisas que não precisava ir. Do que vai, às vezes tem*

coisas que não se restringe a discutir o mérito, discute-se o detalhe – os Diretores navegam por coisas que não conhecem em detalhe. Em consequência, o processo decisório é muito lento, em um momento de muita pressão sobre a Agência. Muitas vezes o processo gera re-trabalho, recomeçando determinados processos do zero."

- *“As responsabilidades de cada um não estão claras. A Diretoria Colegiada dá margem que cada superintendente escolha que tópicos tratar com cada diretor”.*
- *“Não há uma subordinação direta dos superintendentes aos diretores, mas existem afinidades perceptíveis”.*

Na prática, e como já previsto para o caso em que a agência seja implementadora, além de reguladora, a organização do tipo « tribunal » apresenta problemas como comandos conflitantes por parte da diretoria, grande centralização de decisões de caráter executivo nas mãos do Diretor-Presidente e situações em que cada superintendente busca orientação do diretor com maior afinidade, e não necessariamente do mais capacitado.

Verifica-se que o processo de tomada de decisão encontra-se muito lento. Muitos depoimentos apontam para problemas na estrutura, principalmente em função da exigência de uma Diretoria Colegiada:

- *“Essa estrutura inibe a criatividade. Como cada decisão tem de ser aprovada pela Diretoria Colegiada, os gerentes e superintendentes têm pouca oportunidade de implementar soluções criativas para a sua área de responsabilidade”.*
- *“A Diretoria Colegiada é muito heterogênea e complexa.”*

Em função dos problemas do topo, os gerentes intermediários ficam numa situação complicada, como verificado nos depoimentos a seguir:

- *“Cada Superintendência está se estruturando por conta própria, sem nenhuma orientação geral ou padronização, o que levará ao paralelismo de ações. Antes de fazer a lotação das equipes técnicas era necessário ter uma AGENDA, para saber quem precisa fazer o que. Caso contrário, vai haver disputa entre as Superintendências.”*

- *“De um modo geral, as Superintendências não têm uma boa visão dos instrumentos de C&T, elas percebem melhor a linha de atuação em capacitação.”*
- *“O problema operacional da estrutura atual da Agência é o acúmulo de relações paralelas geradas pela conformação linear do conjunto de Superintendências. A rigor, a questão do relacionamento horizontal precisa ser mais bem equacionada.”*
- *“A organização, estruturação e funcionamento da ANA é como um sistema “polidimensional”, para o qual faltam mecanismos claros de articulação – é preciso definir processos e procedimentos internos.”*
- *“Internamente à ANA os limites não estão bem definidos, há disputa por espaço, e isso vai aumentar com a formação das equipes técnicas, quando começar a admissão de pessoal, o que deve acontecer a conta-gotas e com critérios aleatórios.”*
- *“O modelo é horizontal em excesso.”*
- *“Está difícil trabalhar com essa estrutura.”*
- *“Esse modelo gera muito campo para quem quiser remar contra.”*

Esta estrutura está dificultando a comunicação e o fluxo de informações:

- *“Está faltando comunicação interna sistematizada, está só no relacionamento pessoal.”*
- *“Está havendo muito paralelismo de atuação entre as Superintendências, em especial as finalísticas, quando as ações deveriam ser muito integradas, pois há grande complementaridade entre as funções e atribuições.”*
- *“Está ocorrendo de forma descontrolada: a informação não flui dentro da Agência. Os Diretores percorrem o país se articulando e ninguém sabe o que está acontecendo. O Presidente está exercendo um papel importante na Comissão de Energia, e a casa não sabe ao certo o que está acontecendo.”*
- *“Essas coisas (informação, planos e outorga) também não estão funcionando integradas na ANA, exceto pela interação informal dos Superintendentes.”*

Os entrevistados acreditam que ser necessário priorizar atividades, fortalecendo as finalísticas, para que a organização consiga se estruturar para melhor cumprir sua missão:

- *“Ainda estamos longe dessa visão de futuro, e para alcançá-la vai ser necessário agir com rigor. Vai ser necessário um processo de depuração, inclusive de gerentes, que deve ser conduzido sem constrangimento.”*
- *“ Problema de priorização de determinadas atividades ou Superintendências em detrimento de outras.”*
- *“As Superintendências têm que juntar esforços para fazer funcionar um Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos.”*
- *“É importante desenvolver um trabalho interno das Superintendências de harmonização dos conceitos e integração dos processos de trabalho.”*
- *“Temos que fortalecer também as atividades finalísticas”.*
- *“Uma questão importante é a do “viés acadêmico” – está existindo uma tendência de privilegiar as atividades meio e de considerar que as atividades operacionais são “menores”.”*

Alguns entrevistados acreditam que um dos motivos pelos quais a estrutura ainda não está totalmente azeitada é o fato da Agência ter que “apagar os incêndios” do dia-a-dia e operar ao mesmo tempo em que se organiza:

- *“A Administração da ANA: tem que apagar todos os incêndios do dia-a-dia, apesar de todas as deficiências existentes (amarras legais, pessoal, etc.); tem que parar e se planejar para sanar as deficiências estruturais.”*
- *“Estamos tendo que estruturar a Agência ao mesmo tempo em que operamos.”*
- *“De julho a dezembro de 2000 deveria ter sido desenvolvido o Planejamento Estratégico do Sistema Nacional; como isso não aconteceu, a ANA agora tem que operar e planejar simultaneamente.”*

Como se pode perceber, existem problemas significativos no que concerne ao processo decisório e à estrutura organizacional da ANA. Portanto, é factível supor que a escolha da primeira configuração administrativa da ANA necessite de

revisão para assegurar à Agência as condições para o cumprimento de sua missão. A próxima seção visa classificar a atual estrutura organizacional da ANA à luz da teoria de Mintzberg e analisar alternativas de arquiteturas organizacionais da Agência.

6.2

Mintzberg e a ANA

Esta seção visa analisar a estrutura e processo decisório da ANA à luz das cinco configurações presentes na teoria de Mintzberg.

6.2.1

Estrutura Simples e a ANA

A ANA é uma organização em formação. Por esse motivo, torna-se fácil destacar algumas características da estrutura simples existentes na sua arquitetura funcional. A centralização do poder nas mãos do principal executivo, o Diretor-Presidente, é perceptível nos depoimentos coletados. As justificativas para essa alta centralização estão no fato da ANA ainda estar se estruturando e se organizando para exercer sua missão. A ANA foi concebida a partir da necessidade de se regular a utilização das águas no país. Para existir e ser aprovada pelo Congresso, o legislador teve que propor uma estrutura que apresentasse um agrupamento funcional, de modo a ilustrar as atividades e tarefas a serem executadas pela ANA. O fato da concepção da ANA ser um ideal existente na mente do seu principal executivo faz com que exista uma natural centralização do poder nas mãos dessa pessoa. Tal centralização deve persistir até que a ANA consiga formalizar seu funcionamento, padronizar seus processos,

treinar seus recursos, e promover mecanismos de interligação eficientes, como a força-tarefa, por exemplo.

A primeira configuração desenhada pelo fundador da ANA apresentou, como já esperado, diversos problemas, decorrentes da dificuldade em se começar uma organização nova. Muitas das decisões estavam nas mãos do Diretor Presidente, apesar da existência da Diretoria Colegiada, simplesmente porque estava apenas em sua mente como que a ANA deveria funcionar.

Todos os problemas apresentados na seção anterior pelos pesquisados ocorrem pelo fato da ANA ser uma organização recém-criada, com uma estrutura semelhante ao tipo da estrutura simples presente em Mintzberg, na qual há pouco treinamento e formalização do comportamento, e o poder se encontra concentrado na cúpula estratégica, a qual coordena o restante da organização via supervisão direta, basicamente. A ANA ainda é pequena, com pouca divisão do trabalho.

Outro problema detectado na ANA, e já previsto pela teoria, está na confusão entre problemas operacionais e estratégicos por parte da cúpula administrativa, que deve realizar e coordenar ambos. Corre-se o risco de, por um lado, cair num viés operacional, no qual as decisões de curto prazo são priorizadas em detrimento daquelas de longo prazo. No outro extremo, pode ocorrer o inverso: um viés estratégico, no qual o principal executivo fique excessivamente entretido com aspectos estratégicos e institucionais, deixando à margem a operacionalização de rotinas da organização. A ANA passou pelo último problema em decorrência da crise energética, pois seu Diretor Presidente fazia parte da Câmara de Gestão da Crise e teve muito do seu tempo tomado por essas atividades, deixando a ANA um pouco “solta”, conforme se pode constatar no depoimento abaixo:

- ...“*Os Diretores percorrem o país se articulando e ninguém sabe o que está acontecendo. O Presidente está exercendo um papel importante na Comissão de Energia, e a casa não sabe ao certo o que está acontecendo.*”

A Câmara de Gestão da Crise Energética demandou muito da atenção e do tempo do Diretor-Presidente, quando estes eram valiosos para a estruturação da ANA. A crise energética foi deflagrada quando a ANA ainda não estava preparada

para funcionar sem a figura de seu fundador. Conseqüência disso foi o agravamento na sensação do pessoal da ANA quanto à dificuldade de tocar o dia a dia.

As condições para que ocorra a estrutura simples são a de um ambiente simples e dinâmico. Entretanto, a ANA deve atuar num ambiente complexo e dinâmico, no qual existem uma série de atores com interesses distintos, cabendo à ANA intermediar conflitos, dentre outras atividades. Assim, é certo que esse tipo é meramente temporário e que a Agência deve evoluir para um outro tipo de configuração, conforme previsto por Mintzberg. Certamente a ANA em seu primeiro momento funcionou mais como uma estrutura simples em função da limitação temporal e física para uma maior elaboração de sua estrutura administrativa. Vale lembrar que os tipos teóricos presentes na obra de Mintzberg são meramente conceituais e dificilmente podem ser encontrados *ipsis-literis* na realidade.

As seções seguintes deverão analisar estruturas organizacionais para a ANA, à luz da teoria de Mintzberg.

6.2.2

A Burocracia Mecanizada e a ANA

Sabendo que nos seus primeiros tempos, a ANA adotou uma estrutura simples, muito centrada na figura do Diretor-Presidente, cabe a esta pesquisa analisar alternativas de configurações estruturais dentro da tipologia estabelecida por Mintzberg, de modo que a ANA consiga cumprir melhor seu papel de agência reguladora e agência implementadora.

Nesta seção devemos responder se a ANA poderia adotar uma estrutura semelhante à burocracia mecanizada como alternativa à sua atual configuração.

A burocracia mecanizada funciona bem em um ambiente simples e estável, para organizações grandes e maduras, que possuem escala e *expertise* suficiente para se especializar na produção em escala de um bem ou serviço. Com isso, é uma estrutura altamente especializada, com tarefas rotinizadas e padronizadas.

Para uma organização tão jovem como a ANA é difícil pensar em alta especialização e rotinização do trabalho, padronização de procedimentos e alta

formalização de comportamento. Para tanto, é necessário que a organização tenha maturidade (para garantir conhecimento sobre qual o melhor procedimento a ser padronizado), e suficiente tamanho para garantir uma escala mínima que viabilize a repetição e a padronização das tarefas. O ambiente deve ser simples e estável, de modo que as tarefas possam ser previsíveis e repetitivas.

Obviamente este não é o caso da ANA, que atua num ambiente bastante complexo. A bacia hidrográfica como unidade para o planejamento dos recursos das águas e a própria legislação das águas são conceitos muito novos que ainda precisam ser absorvidos pelos colaboradores da ANA e por toda a sociedade. A complexidade decorre do pioneirismo na implementação da gestão das bacias. Quando exerce função regulatória, a ANA precisa ter capacidade para efetuar a correta mediação entre os diversos setores usuários dos recursos hídricos. Para tanto, seu pessoal técnico deve estar bem preparado para cada caso. Quando exerce a função implementadora de implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, a ANA tem de estar igualmente capacitada. Portanto, a ANA possui tarefas que demandam grande capacitação técnica e preparo dos seus colaboradores. São atividades complexas que não podem ser simplesmente rotinizadas e padronizadas como aquelas executadas por uma típica burocracia mecanizada.

Uma das grandes vantagens da burocracia mecanizada está em maximizar seus resultados. É uma organização voltada para a produção em larga escala, como uma fábrica, por exemplo. A ANA não possui nenhum produto ou serviço padrão, que possa ter suas tarefas-meio otimizadas numa rotina. Ao contrário, é uma organização ainda muito nova, sem rotinas e sem atividades que possam ser padronizadas.

Assim, conclui-se que a ANA não deve adotar a estrutura de uma burocracia mecanizada, em função da incompatibilidade dos fatores para delinear esta configuração com a realidade da agência.

Entretanto, se “dermos um zoom na ANA”, é possível identificar unidades administrativas que se conformam, aproximadamente, à classificação de burocracia mecanizada. É o caso da Superintendência de Informações Hidrológicas (SIH). Sua responsabilidade é a de monitorar a quantidade e a qualidade dos rios, através do acompanhamento de medições de cerca de cinco mil estações de coleta de informações. Em média, uma por município brasileiro.

Trata-se de uma teia de tarefas simples e altamente especializadas, cuja coordenação exige rígido controle.

6.2.3

A Burocracia Profissional e a ANA

A Burocracia Profissional pode atender às necessidades organizacionais da ANA?

Difícilmente toda a organização se encontra nas condições propícias para uma configuração pura da Burocracia Profissional, entretanto existem áreas da ANA que podem funcionar conforme este tipo descrito por Mintzberg.

Cabe à Superintendência de Fiscalização (SFI) fiscalizar a correta utilização dos mananciais de domínio da União. Fiscalizar o uso dos recursos hídricos é atuar de forma sistêmica, privilegiando o acompanhamento e o controle, e preservando o caráter educativo, preventivo e participativo das ações. Exemplos dessa filosofia estão nas campanhas de campo da ANA nas bacias dos rios Paraíba do Sul e Verde Grande, e os trabalhos para definição da metodologia de monitoramento dos usos da água. Em projetos especiais, como o Plano de Uso Racional das Águas nos Vales do Jaguaribe e Banabuiú, a fiscalização tem sido instrumento estratégico de gestão e garantia de sucesso do programa, com a implantação, dentre outras medidas, da cobrança pelo uso da água na região.

Já à Superintendência de Outorga (SOT), cabe o exercício de outro importante instrumento de política de recursos hídricos: a outorga e a cobrança pelo uso da água. O regime de outorga de direito de uso tem como objetivos garantir o controle qualitativo e quantitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso.

A cobrança pelo uso das águas, outro importante instrumento de política para o setor de recursos hídricos, fica a cargo da Superintendência de Cobrança e Conservação (SCC). Esse instrumento vem juntar-se aos demais (outorga e fiscalização) com o objetivo de induzir o usuário da água a uma postura de racionalidade quando da tomada de suas decisões de consumo em relação a esse recurso natural. São os seguintes os objetivos da cobrança pelo uso dos recursos hídricos: (i) contribuir para a gestão da demanda, influenciando, inclusive, no

ordenamento espacial das atividades econômicas usuárias da água; (ii) redistribuir os custos sociais, por meio da adoção de mecanismos de formação de preços que internalizem os efeitos das externalidades causadas por cada usuário ao tomarem suas decisões de consumo de água; (iii) constituir fundos para as ações de gerenciamento, intervenções, obras e programas do setor; (iv) melhorar a qualidade do efluente lançado sobre as massas líquidas, vez que serão cobrados tais descartes, em sua condição de uso dos recursos hídricos para a diluição de efluentes; e (v) incorporar ao planejamento global, as dimensões social e ambiental de que se reveste a gestão do uso da água. A cobrança é a fonte de receita mais apropriada, mais perene e, portanto, mais importante de uma entidade ou órgão gestor de recursos hídricos, porque reflete a contrapartida ao benefício que tem o agente econômico, usuário da água bruta, para concretizar a sua tarefa de produção. No Brasil, a implementação desse instrumento de política depende, em grande medida, de um trabalho de conscientização do usuário-pagador⁶ para que o mesmo absorva a relevância de tal instrumento. Conforme se percebe, só com a cobrança vários objetivos importantes, sociais e econômicos podem ser alcançados.

A Superintendência de Fiscalização (SFI) tem, dentre suas funções, a de fiscalizar com poder de polícia, os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União, e as condições de operação de reservatórios. Essa atividade deve abranger todo o território nacional. Para saber se os rios e os reservatórios estão sendo utilizados de forma sustentável, é preciso ter um corpo técnico de profissionais atuando diretamente na bacia hidrográfica, principalmente quando a ANA for chamada a mediar conflitos entre os usuários. Estes profissionais devem ter habilidades específicas oriundas de uma educação anterior e devem estar doutrinados de acordo com a missão da ANA. Ainda devem gozar de autonomia suficiente para resolver problemas e executar tarefas que demandem conhecimento técnico, ainda que repetitivas e, por esta razão, padronizáveis.

⁶ O conceito de usuário-pagador inclui necessariamente a noção de poluidor-pagador, porquanto o descarte de efluentes em massas líquidas passantes constitui um uso dos recursos hídricos e não poluição destes. A poluição somente ocorreria se o efluente lançado estivesse fora dos padrões estabelecidos pela Resolução nº 20/86, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Desta forma, no Brasil, a terminologia adotada de “usuário-pagador” abrange também o uso da água para receber os rejeitos líquidos admissíveis.

Dessa forma, o trabalho da SFI deve adotar como principal sistema de coordenação a padronização das habilidades, não por coincidência, principal instrumento de coordenação no tipo da Burocracia Profissional.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado à Superintendência de Outorga (SOT). Uma de suas funções está em coordenar a articulação entre os órgãos gestores de recursos hídricos sobre critérios e procedimentos de outorga nas bacias hidrográficas integradas por rios de domínio da União. Estes critérios devem ser inicialmente testados nas primeiras outorgas concedidas para que, após certo período decorrido, essa experiência dê condições aos membros da SOT de estabelecer critérios padrões para a concessão da outorga pelo uso da água.

A Superintendência de Cobrança e Conservação (SCC) tem como funções “coordenar a elaboração e propor à Diretoria Colegiada 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, na forma do inciso VI do art. 38 da Lei no 9.433, de 1997”; e “implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União”. A proposição dos valores a serem cobrados pelo uso da água demanda uma cuidadosa análise técnico-econômica das condições da bacia hidrográfica e deve ser elaborada por uma equipe de profissionais oriundos de diversas áreas de conhecimento, tais como: engenheiros, economistas, administradores, e geólogos. Como cada profissional sabe o que lhe cabe contribuir para proposição de valores para a cobrança, essa equipe deve se coordenar pelo ajustamento mútuo, tendo um profissional na linha intermediária como principal responsável pelo funcionamento desta configuração. Assim, similarmente à SFI, a SOC também pode padronizar os procedimentos de estabelecimento dos valores a serem cobrados, bem como da sua implementação, após um período de experiência no gerenciamento e execução de tais funções, ainda que tais tarefas sejam complexas. Tal padronização é bastante interessante no que diz respeito à transparência aos usuários e atores interessados. Conhecendo as regras do jogo, *à priori*, evita-se uma série de possíveis problemas. O objetivo da ANA é regulamentar o uso das águas, e as regras devem ser claras para todos. Assim, a ANA prepara, em conjunto com os órgãos gestores de recursos hídricos estaduais, a padronização de critérios e procedimentos de outorga nas bacias

hidrográficas integradas por rios de domínio da União. As primeiras beneficiadas são as bacias dos rios Verde Grande, Paraíba do Sul, Piranhas Açu, Alto Iguaçu e Ribeira. Para a bacia do Verde Grande, estudam-se critérios para a retomada da emissão de outorga, suspensa desde 1996; na bacia do Paraíba do Sul, a prioridade é a realização de um "chamamento" dos usuários de recursos hídricos da região, a fim de regularizar os usos da água. Em fase final de elaboração, uma resolução da ANA e da ANEEL visa regulamentar o processo de obtenção da reserva de disponibilidade hídrica e a outorga para aproveitamentos hidrelétricos. Também em processo final, a regulamentação para a outorga de lançamento de efluentes. Com esta resolução, o país terá um instrumento importante para o controle da poluição dos rios.

Apesar de muitas das atividades das SFI, SOT e SCC possam (e devam) ser padronizadas, de modo que o trabalho flua e que seja produtivo, vale lembrar que muitas bacias hidrográficas (ou sub-bacias) possuem particularidades que fogem ao padrão, cabendo uma análise mais de perto para tais casos, que deverá ser conduzida pelos peritos. De qualquer forma, tal fato não invalida o esforço em se estabelecer rotinas de funcionamento dessas Superintendências, ainda que tais rotinas demandem um conhecimento prévio por parte dos profissionais.

Como a SCC tem, além de cobrança, a responsabilidade de induzir práticas conservacionistas, tanto no uso da água quanto do solo, é difícil conceber uma unidade administrativa que possa servir eficientemente a objetivos tão díspares. Conseqüentemente, deve-se examinar a possibilidade de deslocar a cobrança para uma superintendência específica, para uma já existente, possivelmente a SOT ou a SFI.

Conclui-se que existem algumas partes da ANA que podem adotar alguns parâmetros delineadores existentes na burocracia profissional.

6.2.4

A Forma Divisionalizada e a ANA

Nesta seção cabe perguntar se a ANA pode adotar alternativamente a estrutura da forma divisionalizada. Esta configuração se aplica a grandes multinacionais, com subsidiárias pelo mundo, ou a organizações com "filiais"

espalhadas por diferentes regiões geográficas. No caso da ANA, poder-se-ia supor que sua presença em diversos comitês de bacias ou em agências de bacia demandaria uma configuração deste tipo. A própria lei 9984/00 reza em seu parágrafo único do artigo 3º que “A ANA terá sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais”.

Tais unidades administrativas regionais poderiam ser administradas por gerentes de linha, cujos resultados seriam devidamente controlados e acompanhados pelo escritório central da ANA no Distrito Federal, de forma análoga ao que ocorre com outras autarquias federais, por exemplo, o IBAMA e o INCRA.

Entretanto, não é esta a idéia que permeia a concepção do SNGRH, muito centrado no papel dos organismos de bacia. O conceito é de que a ANA e as entidades gestoras estaduais devem descentralizar tudo o que melhor possa ser resolvido a nível local para decisão do comitê de bacia e para implementação pela correspondente agência de bacia. Trata-se de um processo descentralizador original: em vez da tradicional delegação da União para os Estados, neste caso a União e os Estados transferem tarefas para os organismos de bacia. Cabe a cada comitê de bacia aprovar o plano de recursos hídricos, elaborado pela correspondente agência de bacia, e aprovar a cobrança pelo uso dos rios e lagos. Com estas responsabilidades, não se pode supor que as organizações de bacia sejam entidades não governamentais. Tampouco são governamentais. São, em realidade, braços do Estado, como os são, por exemplo, os tribunais.

Os comitês de bacias não possuem recursos próprios, nem personalidade jurídica para celebrar convênios, receber e administrar recursos, contratar pessoal e serviços, pois são instâncias de deliberações compostas pelos usuários das águas, pelo poder público e pela sociedade civil organizada, que atuam na bacia. As agências de bacia constituirão os braços executivos dos comitês.

A Lei nº 9433/97, em seus art 41, 42 e 43, estabelece que as agências de bacia exercem a função de secretaria executiva dos respectivos comitês, tendo, dentro de suas respectivas áreas de atuação, as seguintes competências:

I - manter balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação;

II - manter o cadastro de usuários de recursos hídricos;

III - efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;

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;

V - acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos em sua área de atuação;

VI - gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos em sua área de atuação;

VII - celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;

VIII - elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à 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.

As agências de bacia devem se organizar em organizações públicas não-estatais - mais especificamente entidades de direito privado - que tenham autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e, assim, poder, através do órgão do executivo correspondente, fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal. A assembléia geral de cada agência de bacia deve ser, tanto quanto possível, coincidente com o seu respectivo comitê, para evitar paralelismo nas decisões.

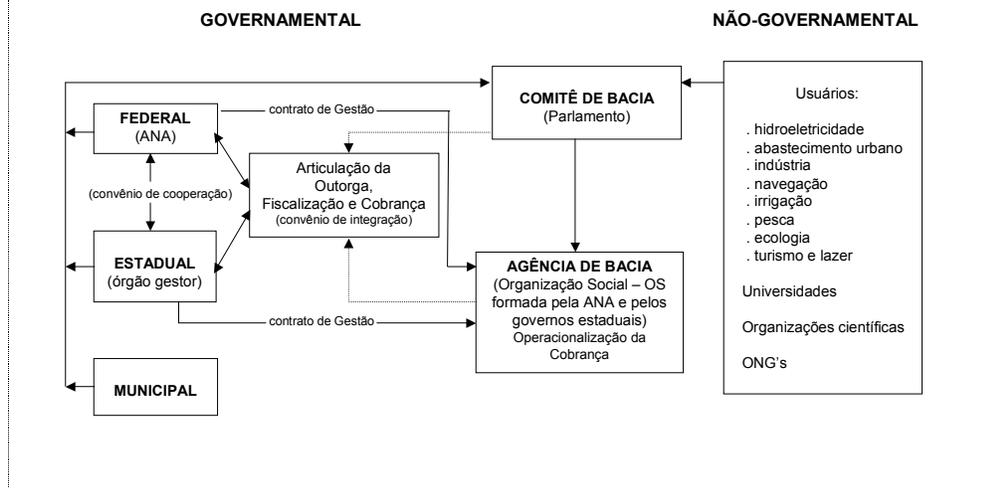
A personalidade jurídica das agências de bacia deve ser a de entidades privadas sem fins lucrativos, organizadas na forma de fundações ou associações civis, qualificadas como Organizações Sociais ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ou seja, qualificadas, no âmbito da União, como Organizações Sociais – OS (Lei nº 9.673, de 15 de maio de 1998) ou como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP (Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 e Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999). O objetivo é dotar as agências de bacia com a agilidade administrativa característica do setor privado e, ao mesmo tempo, reconhecer o interesse público no resultado de suas atividades. Uma agência de bacia reconhecida com status de OS ou de OSCIP pode receber recursos diretamente do tesouro, sem estar sujeita à lei de licitações, desde que cumpra o pactuado no contrato de gestão, no caso de OS, ou no termo de parceria, no caso de OSCIP. Neste caso, presta contas, na forma do disposto no artigo 70 da Constituição, ao Tribunal de Contas da União, ao órgão de controle interno do Poder a qual esteja vinculado, submetendo-se ainda controle e acompanhamento da sociedade civil.

A qualificação de uma OS se dá mediante Decreto do Presidente da República, por proposta do ministério ou autarquia interessada, formulada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. As OS podem receber, por cessão, pessoal e bens da União, e podem firmar, sem licitação, “Contrato de Gestão” com a entidade proponente de sua qualificação, através do qual são estabelecidos as ações e os recursos para que a entidade colabore com o Poder Público.

Já nas OSCIP a presença, direta ou indireta, do Poder Público na entidade não é estimulada, pelo contrário, chega a ser proibida em certas situações. Sua qualificação ocorre mediante ato do Ministério da Justiça em atendimento à solicitação da própria entidade. A OSCIP não pode receber cessão de pessoal do Poder Público; já a cessão de bens é excepcional e sujeita às regras da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93). A OSCIP pode firmar “Termo de Parceria” com quaisquer órgãos ou entidades do Poder Público, pelo menos no âmbito da União.

O modelo de Organização Social, centrado na parceria, descentralização, autonomia gerencial e financeira, preocupação com os controle de resultados ou invés de processo, se adapta perfeitamente aos princípios propugnados para o

ORGANIZAÇÃO DA BACIA HIDROGRÁFICA



Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos, conforme definidos pela Lei nº 9433/97.

Figura 13 : Organização da Bacia Hidrográfica – Fonte: ANA

Por não serem entidades estatais, as agências de bacia não podem exercer funções típicas de Estado, como regulação, outorga, cobrança pelo uso da água ou fiscalização. A figura abaixo apresenta a almejada arquitetura institucional para o SNGRH.

Voltando à pergunta que abriu esta seção, a ANA caminha para estabelecer uma estrutura divisionalizada, embora não exatamente como descrito por Mintzberg. À semelhança do que ocorre com o sistema de franquias, que também não se ajusta perfeitamente a esta estrutura, mas que dela mais se aproxima, a ANA deve estabelecer um padrão de gestão em nível nacional sem manter unidades administrativas diretamente sob sua responsabilidade. No sistema de franquia, os franqueados têm liberdade para conduzir seu negócio e para escolher suas prioridades. Entretanto, existem padrões gerais que devem ser respeitados. De forma análoga, os organismos de bacia, têm a liberdade de decidir sobre arrecadação associada ao uso dos recursos hídricos e prioridades de investimento com recursos oriundos da cobrança e de repasses de governos, também respeitando padrões consolidados nos contratos de gestão e nos termos de parceria.

6.2.5

A Adhocracia e a ANA

A Adhocracia pode atender às necessidades organizacionais da ANA?

A adhocracia é a estrutura que mais se ajusta ao perfil de metade das superintendências da ANA, em função da sua configuração orgânica e fluida, voltada para projetos. A ANA deve considerar cada bacia como um projeto, justificando a adoção de muitos dos parâmetros delineadores encontrados na Adhocracia.

À Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos (SPH) cabe elaborar planos de bacia hidrográfica, participar na elaboração e supervisão da implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos, e o apoio e a elaboração do planejamento das bacias hidrográficas, mantendo atualizado o diagnóstico de oferta e demanda, em quantidade e qualidade, de recursos hídricos no País, e propondo medidas, ações, projetos e programas que possam assegurar o normal atendimento da demanda de água para usos prioritários. Assim, a SPH deve planejar a normalização do suprimento de bacias hidrográficas que apresentem balanço deficitário de oferta e demanda de recursos hídricos.

O Plano de Recursos Hídricos é um dos principais instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, pois fundamenta e orienta sua execução. Como ponto de partida, a ANA optou por revisar, atualizar e analisar as informações de disponibilidade hídrica e demanda no país. Este trabalho permite traçar cenários de curto, médio e longo prazos de oferta e demanda de água, em todo o território nacional. O "mapa das águas" permite, também, identificar os principais e potenciais conflitos e antecipar as soluções possíveis. A próxima etapa é a elaboração do Plano Estratégico de Recursos Hídricos da ANA e um estudo pioneiro na Bacia Amazônica, que resultará no Plano da Bacia do rio Xingu.

À Superintendência de Gestão de Recursos Hídricos (SGR) cabe tratar das atividades de relações institucionais com estados, comitês e agências de bacias de rios da União. Em seu primeiro ano, a ANA focou atuação em dois graves problemas do país: as secas prolongadas, especialmente no Nordeste, e a poluição dos rios. Parte-se do princípio de que conviver com a seca não depende só do aumento da oferta de água, mas também do gerenciamento da demanda, que inclui

desde medidas de prevenção e economia até a adoção de regras de racionamento e de indenização de usuários. No combate à poluição, a Agência exerce seu papel mais relevante sempre que as providências exigidas têm que ser pactuadas no âmbito da bacia hidrográfica, abrangendo mais de um estado. Em março de 2001, com apenas três meses de funcionamento, a ANA lançou um programa inovador – o PRODES - que incentiva a construção de estações de tratamento de esgoto, voltado prioritariamente às bacias mais castigadas pela poluição.

O Programa Nacional de Despoluição das Bacias Hidrográficas - PRODES - tem um mecanismo inédito no país: a ANA paga pelo esgoto tratado. Recebem o estímulo financeiro os prestadores de serviço que investirem na construção e operação de Estações de Tratamento de Esgotos - ETE, em bacias hidrográficas com elevado grau de poluição hídrica. Por intermédio da ANA, o governo federal firma um contrato diretamente com o prestador de serviço, entidade pública ou privada, garantindo a contribuição financeira por um período determinado, a contar da entrada em operação da estação de tratamento. O valor pago representa até 50% do custo do investimento. O PRODES tem foco no resultado: esgoto tratado. E tem dois objetivos que se complementam: despoluir os rios e induzir a implantação do sistema de gerenciamento de recursos hídricos. O programa é inovador, não financia obras nem equipamentos, mas paga pelos esgotos tratados. Ou seja: paga os resultados efetivos de interesse da sociedade.

A SPH e a SGR são formadas por profissionais de diversas especialidades, sendo a maioria engenheiros, economistas, biólogos e geólogos. Esses profissionais devem se organizar, cada qual abordando o planejamento de acordo com as preocupações da sua área de origem, mas preocupados com o plano como um todo. Por esse motivo, a SPH e a SGR devem funcionar à semelhança da configuração de uma adhocracia. Isto é, devem ter pessoas altamente qualificadas e treinadas, agindo com autonomia e se coordenando mutuamente. Para isso, deverão ter baixa formalização de comportamento, adotando um formato fluido e orgânico, de modo a executar trabalhos por projetos, isto é, por bacias.

A Superintendência de Regulação dos Usos (SRU), possui, dentre suas funções, o estímulo e apoio às iniciativas voltadas para a criação de órgãos gestores de recursos hídricos, de comitês de bacia hidrográfica e de agências de bacia. Assim, a SRU deve representar a ANA junto às agências de bacia e comitês de bacia, realizando o papel de conciliadora de interesses e promotora de

programas de investimento voltados à conservação, recuperação e uso adequado das bacias hidrográficas. Este papel está bastante claro para muitos integrantes da ANA, conforme observado nos depoimentos a seguir :

- *“Esse espaço de conciliador de interesses não é um espaço que a ANA tenha que lutar para conquistar. O espaço é natural, o reconhecimento de que o problema é hídrico é geral, e essa intermediação é demandada pela sociedade. O que precisamos é ter muita competência para fazê-lo.”*
- *“Ser a guardiã dos usos múltiplos – mediadora de conflitos. Esse ano os conflitos se avolumaram em função do nível atingido pelos reservatórios. Um bom exemplo dessa atuação é a questão da mediação que a ANA vem fazendo entre os interesses de geração de energia versus navegação fluvial (para escoamento de safra) na bacia do Paraná-Tietê. Outro exemplo é a atuação na bacia do S. Francisco.”*
- *“Deve exercer a administração de conflitos no uso múltiplo da água. Definir políticas e leis para essa questão central. O direito do uso pode ser uma maneira de administrar esses conflitos.”*

Para garantir a articulação entre as duas esferas de governo (federal e estadual), a ANA definiu dois eixos de atuação independentes e complementares, com foco na bacia e/ou no estado. O primeiro eixo envolve a construção de pactos entre os atores institucionais que atuam na bacia, para a implantação da gestão integrada dos recursos hídricos. O pacto é feito por meio de um Convênio de Integração, firmado entre a ANA, estados, comitês e agências de bacia. Seu objetivo é o de harmonizar os critérios que definem os instrumentos de gestão, tais como planos de recursos hídricos, outorga, cobrança, sistema de informações, entre outros. O segundo eixo é o de apoio institucional da ANA aos estados, para implantar e consolidar os respectivos Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Visa a efetivar a gestão em bacias compartilhadas, onde há rios de domínio da União e dos estados, além de promover a gestão em bacias de rios estaduais. Esse apoio tem como instrumento o Convênio de Cooperação, que inclui um plano de trabalho específico para cada estado.

Os profissionais que representam a ANA junto às diversas organizações sociais em torno de uma bacia hidrográfica devem ter qualidades técnicas e gerenciais que permitam diagnosticar rapidamente o problema em questão e

classificá-lo, de acordo com uma rotina previamente estabelecida. Esses profissionais devem ser oriundos de diversas áreas de conhecimento, mas devem se coordenar via ajustamento mútuo, de modo que falem a mesma língua e que resolvam os problemas existentes em conjunto. Assim, a SRU deve adotar parâmetros delineadores típicos de uma Adhocracia.

A Superintendência de Cobrança e Conservação (SCC) deve implementar o sistema de cobrança pelo uso da água, que, como analisado anteriormente, poderia ter suas tarefas com um funcionamento similar ao de uma burocracia profissional. Quanto à parte de conservação, à SCC cabe ainda propor a instituição e apoiar a realização de programas de estímulo à conservação e à racionalização do uso de águas, inclusive mediante reuso; promover, estimular e implementar programas e ações de suporte ao uso sustentável de aquíferos e propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos. A parte de conservação dessa superintendência pode adotar diversos formatos, diferentemente da parte da cobrança. Por isso, julgamos inapropriado ter dentro de uma mesma superintendência atividades de natureza distintas: uma mais simples e padronizada (Cobrança) e outra mais elaborada e complexa (Conservação). Esta complexidade se dá porque se torna necessário propor ao CNRH formas distintas de conservação das águas, o que demanda estudos caso a caso, tendo uma melhor adequação ou “*fit*” na Adhocracia.

Similarmente, a Superintendência de Eventos Críticos (SEC) deve, principalmente, participar da elaboração dos planos de recursos hídricos de bacias hidrográficas relacionadas a corpos de água de domínio da União em que se registrem ocorrências sistemáticas de enchentes e secas, e colaborar na elaboração dos planos de recursos hídricos das demais bacias hidrográficas em que se registrem as mesmas ocorrências; planejar e promover ações destinadas a prevenir e minimizar os efeitos de secas e inundações; definir as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos de domínio da União; e controlar as enchentes e mitigar as secas, em consonância com os planos das respectivas bacias hidrográficas.

Como a SEC deve promover ações que reduzam os riscos de secas e inundações, ela deve se articular com diversos órgãos estaduais e municipais de modo a evitar esses eventos. Como a SEC também possui a função de preservas

os múltiplos usos da água e de mitigar conflitos, deve contar com um corpo que possua habilidade técnica e política, com condições de avaliar cada evento e cada caso. Por este motivo, a SEC deve possuir muita especialização horizontal, obter muito treinamento, ser pouco formalizada e muito orgânica. A SEC deve ter seu pessoal grupado funcionalmente e deve facilitar o fluxo de comunicação informal entre suas equipes e as de outras superintendências. Como a SEC deve estar presente na elaboração de planos de bacias e acompanhar os eventos críticos de cada bacia, ela deve desenvolver seu trabalho conjuntamente com o pessoal da Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos (SPH) e da Superintendência de Gestão de Recursos Hídricos (SGH). A comunicação entre estas superintendências deve ser facilitada e estimulada, pois estas superintendências deverão, trabalhar como Adhocracias, em função dos projetos que surjam de cada bacia.

Vale ressaltar que a área de atuação dessas superintendências é bastante complexa e dinâmica, apresentando o ambiente propício a uma estrutura semelhante à Adhocracia, de modo a adotar decisões de acordo com as necessidades de cada projeto (leia-se bacia), e propensa a inovar. Como a atuação da ANA é muito nova e a própria lei das águas é muito recente, os profissionais responsáveis pelo planejamento das bacias devem estar aptos para inovar e propor formas alternativas de trabalho. Trata-se de um momento que, paralelo às ações que devem ser tomadas, é necessário refletir e pensar sobre conceitos tão novos. Como a Adhocracia é uma configuração muito orientada para a inovação, em função da sua qualidade de estrutura orgânica e flexível, ela atende bem às necessidades de algumas partes da ANA.

Conforme a análise da estrutura da ANA à luz do modelo de Mintzberg de configurações estruturais, ressalta-se que a maioria das superintendências da ANA possui características adequadas à adoção de uma Adhocracia. O fato de nem todas as superintendências terem sido analisadas minuciosamente não altera os resultados desta pesquisa.

O quadro abaixo resume os principais parâmetros delineadores presentes no modelo de Mintzberg e os enumera conforme a realidade da ANA.

Quadro 11: Parâmetros Delineadores e a ANA

Agrupamento	Parâmetros Delineadores	Parâmetros Delineadores e a ANA
Delineamento de posições individuais	Especialização da tarefa Formalização do comportamento Treinamento e doutrinação	alta especialização vertical (controle da cúpula) baixa formalização do fluxo de trabalho e das regras (exceção: média formalização das funções do cargo) alto treinamento, baixa doutrinação (poucas normas)
Delineamento da superestrutura	Agrupar unidades	agrupamento por meio (por função) via criação de superintendências temáticas
	Dimensões da unidade	unidades pequenas pela alta complexidade e interdependência dos profissionais
Delineamento das ligações laterais	Sistemas de planejamento e controle	controle por desempenho para atividades de rotina planejamento por ação para decisões não-rotineiras
	Instrumentos de interligação	reuniões sistemáticas da diretoria colegiada força-tarefa pela transposição do S. Francisco comissões-permanentes (por bacias) secretário como gerente integrador
Delineamento do sistema da tomada de decisão	Descentralização vertical	centralização vertical (poder em função do cargo) e horizontal
	Descentralização horizontal	

Adaptado de Mintzberg, 1995, p.33

O quadro abaixo resume os aspectos abordados nesta seção, que analisa a ANA à luz do modelo das cinco configurações estruturais de Mintzberg.

Quadro 12 : Cinco Configurações de Mintzberg e a ANA

Cinco configurações	ANA
Estrutura Simples	Primeiros anos da ANA
Burocracia Mecanizada	SIH - Sup. De Informações Hidrológicas
Burocracia Profissional	SFI - Sup. De Fiscalização SOT - Sup. De Outorga SCC - Sup. De Cobrança e Conservação
Estrutura Divisionalizada	ANA e órgãos de bacia que compõem o SNGRH
Adhocracia	SPH - Sup. De Planejamento de Recursos Hídricos SGR - Sup. De Gestão de Recursos Hídricos SRU - Sup. De Regulação de Usos SEC - Sup. De Eventos Críticos

Obs : A não inclusão de todas as superintendências da ANA não altera o resultado da pesquisa.

7 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

7.1

Conclusões da Pesquisa

Mintzberg havia previsto que uma configuração pura é muito rara porque “as organizações verdadeiras são enormemente complexas, muito longe de qualquer dessas cinco configurações” (Mintzberg, 1995, p. 278). Entretanto, as cinco configurações podem ser combinadas para definir situações híbridas. Servem também como quadro de referência para previsão das transições estruturais. O capítulo 6 apresenta uma “taxonomia” das unidades administrativas da ANA, à luz desta teoria, resultando na constatação da inadequação da primeira estrutura organizacional da ANA. Neste capítulo final são apresentadas as principais conclusões para que a ANA possa melhor se ajustar à sua dupla personalidade, de agência reguladora e de agência implementadora.

Em função da juventude da ANA, detecta-se que sua estrutura é ainda não muito elaborada, apresentando baixa especialização de tarefas, baixa formalização de comportamento, pouca doutrinação e alta centralização. Quanto a este último parâmetro delineador, a centralização dá-se não apenas pela juventude da ANA, mas também pela pressão de controle social, apesar da autonomia implícita a agências reguladoras.

A primeira conclusão é a de que a estrutura simples, adotada no primeiro ano da ANA, centrada na figura do principal executivo, não tem qualquer sustentabilidade face à complexa missão da ANA. Nossa recomendação é a de criar uma nova estrutura, que atribua responsabilidades especializadas de

coordenação a cada diretor, para criar a flexibilidade executiva que se faz necessária para implementação do SNGRH.

A nova estrutura deve, adicionalmente, aperfeiçoar o processo de decisão coletiva da Diretoria Colegiada para que haja maior agilidade na construção do marco regulatório para o gerenciamento dos rios e lagos. É preciso manualizar procedimentos, não apenas das áreas técnicas e das assessorias, mas também dos próprios diretores.

A segunda conclusão é de a Superintendência Conservação e Cobrança (SCC) tem responsabilidades que fazem com que sua estrutura seja híbrida, segundo tipologia de Mintzberg. Para este caso, a recomendação é de que a cobrança seja deslocada para uma superintendência específica ou para uma das duas superintendências que se classificam como burocracia profissional: SOT ou SFI.

A terceira conclusão é de que a ANA deve desenvolver padrões de qualidade, em seu futuro relacionamento com as agências de bacia, à semelhança do que ocorre entre franqueadores e franqueados.

A quarta conclusão é de, como tudo na ANA ainda está por ser empreendido, a maior parte das superintendências devem se estruturar segundo o conceito da adhocracia. Apenas nas áreas de regulação é que o conceito de burocracia profissional é o mais adequado. Assim, a ANA deve atuar como um híbrido da Burocracia Profissional e da Adhocracia, por se inserir e ser protagonista de um ambiente complexo, onde novos conceitos devem ser disseminados sobre formas mais racionais de utilização das águas.

Como a ANA atua em um ambiente muito complexo, recomenda-se que ela adote muitos instrumentos de interligação, tais como reuniões sistemáticas entre os superintendentes, comissões permanentes organizadas por bacias hidrográficas e mesmo a adoção de gerentes-integradores, que possam promover contatos na horizontal, entre diferentes áreas / superintendências.

A quinta conclusão é que a Diretoria deve adotar uma configuração na qual cada diretor seja responsável por uma área temática. Essa estrutura inibe alguns dos já citados problemas, como o “personograma”, na qual cada superintendente reporta ao diretor com maior afinidade. Esta proposta também permite uma melhor distribuição da tomada de decisão por atribuir a cada diretor, individualmente, deveres e responsabilidades pertinentes a sua área de atuação.

Acredita-se que a divisão por áreas temáticas permita que a ANA cumpra melhor o seu papel de agência implementadora, facilitando e lhe dando maiores condições de atingir sua missão de implementar o SNGRH.

Em retrospecto, a teoria de Mintzberg foi útil a esta pesquisa para:

- Identificar que a estrutura e o processo decisório da ANA atuais se assemelham aos descritos por Mintzberg como os de uma estrutura simples;
- Constatar que essa configuração em estrutura simples estava inadequada para um cumprimento adequado da ANA à sua missão;
- Analisar alternativas organizacionais para a ANA, utilizando as cinco configurações estruturais do modelo como quadro de referência;
- Verificar que a ANA possui partes que funcionam bem como uma burocracia profissional (principalmente as superintendências finalísticas), mas que mais da metade das suas superintendências deve adotar parâmetros delineadores existentes na Adhocracia;
- Repensar o funcionamento e fluxo decisório da ANA de acordo com os parâmetros delineadores presentes nas configurações de Mintzberg, de modo a propor uma estrutura alternativa à atual que permita o melhor cumprimento das atribuições institucionais da ANA.

7.2

Sugestões para Futuras Pesquisas

Como já enunciado na seção 1.4 – Delimitações do Estudo – esta pesquisa utiliza apenas uma das diversas variáveis que podem afetar o grau de eficiência das decisões tomadas pelas agências reguladoras: o modelo de gestão da Agência e o seu respectivo processo de tomada de decisão. Como sugestão para futuras pesquisas, pode-se levar em consideração o desenvolvimento de um estudo sobre como outras variáveis impactam na qualidade da tomada de decisão das agências

reguladoras, tais como: motivação, cultura organizacional, liderança, poder, autonomia e flexibilidade, etc.

Outra sugestão para posterior pesquisa está na comparação entre a ANA e as demais agências reguladoras quanto aos aspectos abordados neste trabalho. Ainda pode se desenvolver um estudo que compare os parâmetros delineadores presentes no modelo das configurações estruturais de Mintzberg com os de outras agências presentes não apenas no Brasil, como em todo o mundo.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABICALIL, M.T. **O desenho das agências reguladoras** – Exposição 1999.
- ABRANCHES, S.H.H. **Reforma Regulatória: conceitos, experiências e recomendações**. Revista do Serviço Público, ano 50, n. 2, abr-jun 1999, p. 19-50.
- ALBAVERA, F.S. **Fundamentos de la regulacion** – Exposição 1995.
- ANSOFF, H.I. **A Nova Estratégia Empresarial**. São Paulo: Atlas, 1990.
- ANSOFF, H.I.; MC DONNELL, E.J. **Implantando a Administração Estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.
- BATEMAN, T.S., SNELL, S. **Administração, Construindo Vantagem Competitiva**. São Paulo: Atlas, 1998.
- BANCO MUNDIAL, **Selecting an Option for Private Sector Participation** – Exposição 1997.
- BRASIL, Presidente - F.H.C. **Plano Diretor do Aparelho do Estado**, Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995.
- CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1993.
- CONFORTO, G. **Novos modelos de gestão na prestação dos serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório**. Revista de Administração Pública, v. 31, n.4, jul.-ago. 1997, p. 216-229.
- DAFT, R. L. **Teoria e projeto das organizações**. 6ª edição. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1999.
- ETZIONI, A. **Organizações modernas**. 8ª ed, São Paulo: Pioneira, 1989.

FERLIE, E.; ASHBURNER, L.; LOUISE, F. & PETTIGREW, A. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FERREIRA, A. et alli. **Gestão Empresarial: de Taylor aos nossos dias: evolução e tendências da moderna administração de empresas**. São Paulo: Pioneira, 1997.

GUIMARÃES, T.A.; SILVA, E. R. F. **Autonomia e Flexibilidade na Gestão da Regulação dos Setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações no Brasil**. In: Anais do V Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, 2000

LEGGE, K. **Human Resource Management: Rhetorics and realities**. Londres, Macmillan Business, 1995, cap. 5, p. 139 - 173.

PECI, A. **Novo Marco Regulatório para o Brasil da pós-privatização: o papel das agências reguladoras em questão**. Revista de Administração Pública, v. 33, nº. 4, jul. - ago. 1999, p. 121-135

MARTINS, H. F. **Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração**. Revista do Serviço Público, ano 48, n.1, jan.-abr. 1997, p.43-77.

MINTZBERG, H. **The Structuring of Organizations**. Prentice Hall International (UK) Ltd, 1979.

_____. **The Rise and The Fall of Strategic Planning**. Prentice Hall International (UK) Ltd, 1994.

_____. **Criando Organizações Eficazes : Estrutura em Cinco Configurações**. São Paulo: Editora Atlas, 1995.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília: Imprensa Nacional 1995

PIRES, J. C. L. **Capacitação, eficiência e abordagens regulatórias contemporâneas no setor energético brasileiro: experiências da ANEEL e ANP**. Rio de Janeiro: BNDES, Depel, 1999.

TATTO, L. et alli. **Análise de uma Organização Maringense à Luz da Obra « Criando Organizações Eficazes : Estrutura em Cinco Configurações » - de Henry Mintzberg**. Maringá, Cad.adm. , vol. 8, nº. 1, p. 15-46, jan/jun.2000

SILVA, E.R.F. **Regulação nos Setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações no Brasil: Uma Análise dos Modelos de Gestão de Agências Reguladoras.** Brasília, UNB, 2000

SOLANES, M.. **La privatización de los servicios públicos de agua.** Santiago: Revista de la CEPAL 56, 1995.

STONER, James A F. & FREEMAN, R. Edward. *Administração.* 5ª edição, Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1995.

VELJANOVSKI, C. **Selling the State – Privatization in Great Britain.** Londres: Widenfeld & Nicolson, 1987.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 1998.

VILLELA, A. V.; MACIEL, C. S. **A regulação do setor de infra-estrutura econômica: uma comparação internacional.** Brasília: IPEA, 1999.

WEBER, M. **Economia e sociedade; fundamentos de uma sociologia compreensiva.** Brasília, UNB, 1994.

WILSON, J. Q. **Bureaucracy: What government agencies do and why they do it.** United States: Basic Books, Inc., 1989.