



Diana Kelman Frajtag

**Estrutura Organizacional de uma Agência Reguladora:
Estudo de Caso**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Administração de Empresas do Departamento de Administração da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Orientador: Profa. Patrícia Amélia Tomei

Rio de Janeiro
Outubro de 2002



Diana Kelman Frajtag

**Estrutura Organizacional de uma Agência Reguladora:
Estudo de Caso**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Administração de Empresas do Departamento de Administração da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profa. Patrícia Amélia Tomei

Orientadora

Departamento de Administração, PUC-Rio

Prof. José Roberto Gomes da Silva

Departamento de Administração, PUC-Rio

Profa. Úrsula Wetzel

Coppead, UFRJ

Profa. Zélia M. de Lossio e Seiblit

Coordenadora Setorial do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio

Todos os direitos são reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador

Diana Kelman Frajtag

Graduou-se em Ciências Econômicas na FEA/UFRJ em 1993.
Trabalha no HSBC na área de Private Banking.

Ficha Catalográfica

Frajtag, Diana Kelman

Estrutura organizacional de uma agência reguladora: estudo de caso / Diana Kelman Frajtag; orientadora: Patrícia Amélia Tomei. – Rio de Janeiro : PUC, Departamento de Administração, 2002.

[11], 124 f.: il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Administração.

Inclui referências bibliográficas.

1. Administração – Teses. 2. Estrutura. 3. Estratégia. 4. Agência reguladora. I. Tomei, Patrícia Amélia. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Administração. IV. Título.

CDD: 658

Agradecimentos

Ao meu filho, Alexandre, pelos carinhosos chutes dados dentro e fora da barriga, durante o decorrer da elaboração desta pesquisa.

Ao meu marido, Philippe, pelo amor, companheirismo e compreensão dedicados durante meu período de dupla gestação.

Ao meu pai, Jerson Kelman, diretor-presidente da ANA, pela tradicional dedicação ao meu trabalho e pelo empenho na defesa das nossas águas. A ANA é sua filha “temporã” e nasceu para possibilitar uma utilização racional dos rios, de modo que a água continue abundante para o Alexandre e para as próximas gerações.

A minha mãe, Celeste Azulay Kelman, pelo exemplo de mulher que é.

Aos funcionários da ANA, pelo auxílio e colaboração prestados durante esta pesquisa.

Aos amigos da PUC, pelo incentivo e apoio durante e após o curso de mestrado.

Resumo

Frajtag, Diana Kelman; Tomei, Patrícia Amélia (orientadora). **Estrutura Organizacional de uma Agência Reguladora: Estudo de Caso.** Rio de Janeiro, 2002. 124p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O modelo de Mintzberg das cinco configurações estruturais é útil para a classificação das organizações e para a identificação de suas tendências evolutivas. O modelo serviu de suporte para uma análise crítica da estrutura adotada pela Agência Nacional de Águas – ANA. A ANA foi criada pela lei 9984/2000 com a missão de, simultaneamente, regular um bem de uso público – o uso dos rios – e implementar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. A ANA tem uma “dupla personalidade”: deve atuar, ao mesmo tempo, como agência reguladora e implementadora. Com base em levantamento de documentos institucionais e legais e de pesquisa de campo, foram colhidos os dados necessários para : (i) identificar a missão e desenho funcional; (ii) verificar se a estrutura organizacional atendia às suas necessidades funcionais; (iii) analisar alternativas de arquitetura organizacional, à luz da teoria de Mintzberg. Concluiu-se que a ANA ainda se encontra num estágio inicial de organização, semelhante à estrutura simples da taxonomia proposta por Mintzberg. Entretanto, constatou-se um acúmulo quantitativo de insuficiências nessa configuração inicial que prenunciam uma mudança qualitativa em direção a estruturas mais sofisticadas. Em particular, verificou-se que a missão da ANA seria melhor atendida se adotada a estrutura híbrida da “burocracia profissional” com a “adhocracia”.

Palavras-Chave

Estrutura, estratégia, agência reguladora

Abstract

Frajtag, Diana Kelman; Tomei, Patrícia Amélia (Advisor). **Strucutral Organization of a Regulamentory Agency: Case Study**. Rio de Janeiro, 2002. 124p. MSc.Dissertation – Departamento de Administração, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Mintzberg's five different structural configurations for organizations is a useful tool for both classifying and identifying evolutionary trends in organizations. His model was applied to make a critical analysis of the structure adopted by the Brazilian Water Authority – ANA. ANA was created by Law 9984/2000 with the mission of regulate the use of a public resource – the water of the rivers – and to implement the National Water Resources Management Program. Thus, ANA has a “double personality” aspect and must act both as a regulatory agency and as policy maker for the Water Sector. Based on a compilation of institutional and legal documents and also on field research, important data was collected to: (i) identify ANA's mission and functional design; (ii) verify if the structural organization met the functional requirements; (iii) study alternatives for the organizational architecture, using Mintzberg's theory. It was found that ANA is currently in an initial organizational stage, similar to the simple structure of the taxonomy proposed by Mintzberg. However, a quantitative accumulation of deficiencies in this initial configuration has been observed, thus foreseeing a qualitative shift towards more sophisticated structures. In particular, it was observed that ANA's mission would be better met if a hybrid structure of “professional bureaucracy” and “adhocracy” was adopted.

Keywords

Structure, strategy, regulamentory agency

Sumário

Lista de figuras	10	
Lista de quadros	11	
1	Introdução	12
1.1	O problema	12
1.2	Objetivos do estudo	17
1.3	Relevância do estudo	18
1.4	Delimitação do estudo	19
2	O Papel das Agências Reguladoras na Administração Pública	21
2.1	<i>New Managerialism</i> : a nova administração pública	21
2.2	Autonomia e flexibilidade das agências reguladoras	26
2.3	Reforma do Aparelho do Estado e a Agência Nacional de Águas	27
3	Revisão Teórica	29
3.1	A visão estruturalista das organizações	29
3.2	O modelo de Mintzberg de configurações estruturais	43
3.2.1	Mecanismos de coordenação	43
3.2.2	As partes da organização	44
3.2.3	As formas da organização operar	48
3.2.4	Parâmetros delineadores	48
3.2.4.1	Delineamento das posições individuais	49
3.2.4.2	Delineamento da superestrutura	51
3.2.4.3	Delineamento das ligações laterais	53

3.2.4.4 Delineamento do sistema da tomada de decisão	56
3.2.4.5 Parâmetros delineadores e estruturação	58
3.2.5. As cinco configurações de Mintzberg	60
3.2.5.1 A Estrutura Simples	62
3.2.5.2 A Burocracia Mecanizada	64
3.2.5.3 A Burocracia Profissional	68
3.2.5.4 A Forma Divisionalizada	72
3.2.5.5 A Adhocracia	78
4 Metodologia da Pesquisa	82
4.1 Tipo de pesquisa	82
4.1.1 Classificação quanto aos objetivos	82
4.1.2 Classificação quanto aos procedimentos técnicos adotados	83
4.1.2.1 Pesquisa bibliográfica	83
4.1.2.2 Pesquisa documental	83
4.1.2.3 Pesquisa de campo	84
4.1.2.4 Estudo de caso	84
4.2 Coleta de dados	85
4.2.1 Pesquisa bibliográfica	86
4.2.2 Pesquisa documental	86
4.2.3 Pesquisa de campo	86
4.3 Tratamento dos dados	87
4.4 Limitações do método	87
5 O Caso: A Agência Nacional de Águas	88
5.1 Missão da ANA	92
5.2 Estrutura da ANA	95
6 Resultados da Pesquisa: apresentação, interpretação e análise	105

6.1	Manifestações dos dirigentes e funcionários sobre a estrutura da ANA	105
6.2	Mintzberg e a ANA	110
6.2.1	A Estrutura Simples e a ANA	110
6.2.2	A Burocracia Mecanizada e a ANA	112
6.2.3	A Burocracia Profissional e a ANA	114
6.2.4	A Forma Divisionalizada e a ANA	117
6.2.5	A Adhocracia e a ANA	121
7	Conclusões e Recomendações	129
7.1	Conclusões da pesquisa	129
7.2	Sugestões para futuras pesquisas	131
8	Referências Bibliográficas	133

Lista de figuras

Fi gura 1 - Variáveis Básicas na Teoria Geral da Administração	30
Fi gura 2 - Teoria Estruturalista	34
Figura 3 - As Cinco Partes Básicas da Organização	44
Figura 4 - As Cinco Trações	60
Figura 5 - Estrutura Simples	62
Figura 6 - Burocracia Mecanizada	66
Figura 7 - Burocracia Profissional	69
Figura 8 - Forma Divisionalizada	74
Figura 9 - Adhocracia	79
Figura 10 - Exemplo de Bacia Hidrográfica	89
Figura 11 - Missão da ANA	94
Figura 12 - Organograma	102
Figura 13 - Organização da Bacia Hidrográfica	120

Lista de quadros

Quadro 1 - Esquema Comparativo das Teorias da Administração	32
Quadro 2 - Tipologia de Blau e Scott	37
Quadro 3 - Tipologia de Etzioni	38
Quadro 4 - Parâmetros Delineadores de Mintzberg	49
Quadro 5 - As Cinco Configurações de Mintzberg	60
Quadro 6 - Estrutura Simples	62
Quadro 7 - Burocracia Mecanizada	64
Quadro 8 - Burocracia Profissional	68
Quadro 9 - Forma Divisionalizada	72
Quadro 10 - Adhocracia	78
Quadro 11 - Parâmetros Delineadores e a ANA	127
Quadro 12 - Cinco Configurações de Mintzberg e a ANA	128