

Versão 05.10.07

PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL ESTRATÉGICO E
ESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL DO
SISTEMA CEIVAP - AGEVAP

**R4 – RELATÓRIO DA MODELAGEM FINANCEIRA
DA AGÊNCIA DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO
PARAÍBA DO SUL – AGEVAP**

- ATO CONVOCATÓRIO Nº 008/06 -

Outubro 2007

SUMÁRIO

SEÇÃO	TÍTULO	PÁGINA
1	OBJETIVO E ESTRUTURA DO RELATÓRIO	1
2	A NATUREZA JURÍDICA DO SISTEMA	2
3	FONTES DE RECURSOS DA AGEVAP	3
3.1	Receitas Oriundas da Cobrança pelo Uso da Água	3
3.2	Receitas de Outros Recursos Públicos	6
3.3	Receitas Oriundas da Prestação de Serviços	6
4	DESPEAS DA AGEVAP	7
4.1	Diferenças do Regime Jurídico na Realização da Despesa	7
4.2	Natureza Jurídica da AGEVAP	8
4.3	Relação Contratual entre AGEVAP , ANA e o SINGREH	8
4.4	Impacto na Modelagem Financeira	9
5	A MODELAGEM FINANCEIRA	10
5.1	Recursos Disponíveis à AGEVAP no Prersente	10
5.2	O Histórico Recente de Despesas da AGEVAP	10
5.3	Projeções de Gastos da AGEVAP, em Cenários Futuros	12
5.4	Comentários Finais e Recomendações	12

1. OBJETIVO E ESTRUTURA DO RELATÓRIO

O presente Relatório, inserido no contexto de estudos de planejamento institucional estratégico (sublinhou-se), tem por objetivo desenvolver referências sobre a Modelagem Financeira da Agência da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP.

Para tanto, sabe-se que no presente a AGEVAP enfrenta, como uma de suas principais dificuldades, restrições de ordem financeira advindas do limite de 7,5% (sete e meio por cento) do montante arrecadado via cobrança pelo uso da água, para a cobertura de suas despesas de custeio (§1º, Art. 22 da Lei Federal nº 9.433/97)¹.

Assim, a estrutura deste relatório foi organizada, primeiramente, a partir de uma investigação sobre a natureza jurídica do Sistema de Gestão, na medida em que receitas oriundas de recursos públicos passam a ser aplicadas por uma entidade de direito privado, a saber: a cobrança pelo uso da água pela AGEVAP.

Na seqüência, são descritas as atuais receitas que permitem a operação do Sistema CEIVAP – AGEVAP, no presente, restritas a transferências da arrecadação da cobrança, e as perspectivas de outras fontes que podem ser incorporadas ao orçamento da Agência.

Vistas as receitas, o Relatório dedica-se a investigar, em números gerais, o histórico das despesas mais recentes do Sistema de Gestão, com particular interesse no exercício de 2006, que revela uma composição pautada pela folha de salários, por encargos previdenciários e trabalhistas e por despesas administrativas e de expediente.

Por fim, a modelagem financeira do Sistema de Gestão CEIVAP – AGEVAP é exercitada a partir de projeções dessas despesas, orientadas para o patamar futuro de um Quadro Funcional de Referência (em termos de número, qualificação e remuneração indicativa de profissionais a serem contratados), traçado pelo Relatório **R5** – da Gestão de Pessoas e de Performance da AGEVAP –, como meta gerencial a ser atingida em prazo determinado.

O Relatório é, então, encerrado por comentários e recomendações advindas destas projeções genéricas da Modelagem Financeira.

¹ Na verdade, segundo a legislação, os 7,5% devem custear o **Sistema de Gestão**, e não apenas a agência da bacia.

2. A NATUREZA JURÍDICA DO SISTEMA

Embora as entidades gestoras da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul constituam um **Sistema**², e devam funcionar como tal para ampliar sua eficácia, é necessário ter em mente que o formato jurídico das instituições que o compõem é diverso, ensejando direitos e obrigações e impondo restrições à sua liberdade operacional igualmente diversos.

A saber, sobre as três entidades que constituem a estrutura central do Sistema hoje em operação:

- (1) o **CEIVAP** (Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul) é um organismo de deliberação coletiva, instituído pelo Decreto nº 1.842, de 22 de março de 1996, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e vinculado ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), nos termos previstos na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 e na Resolução CNRH nº 05, de 10 de abril de 2000, com prazo de duração indeterminado, sede e foro na cidade de Resende – RJ e jurisdição nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo³.
- (2) a **AGEVAP** (Associação Pró-gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul) é uma entidade constituída na forma de associação civil, sem fins lucrativos, registrada em cartório, cuja área de atuação é a bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul.
- (3) a **ANA** (Agência Nacional de Águas) é uma autarquia sob regime especial, com autonomia financeira e administrativa, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, encarregada de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos⁴

O encadeamento institucional entre as três entidades se dá por força:

- das disposições legais que estabelecem as competências deliberativas do CEIVAP no tocante ao gerenciamento da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul e as competências executivas da AGEVAP, como Agência de Bacia;
- as disposições legais que regulam as relações entre a ANA e os organismos que receberem delegação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos para exercerem funções de competência da Agência Nacional de Águas, agindo como Agências de Bacias (Lei Federal nº 10.881/04); e, finalmente,
- o Contrato de Gestão celebrado entre a ANA e a AGEVAP (Contrato 014/ANA/2004 e seus respectivos aditivos objetivando o exercício pela segunda das funções de Agência de Água da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul).

Este esclarecimento inicial é necessário para que se estabeleçam as bases da modelagem financeira da AGEVAP, uma vez que, na qualidade de associação civil sem fins lucrativos, a Agência tem nos repasses financeiros da ANA uma de suas fontes de financiamento e não a única.

Da mesma maneira, as restrições que são atualmente impostas à gestão da AGEVAP se referem essencialmente aos recursos recebidos da ANA à conta da cobrança pela utilização de

² Conjunto de organizações que buscam o mesmo objetivo e interagem entre si

³ Art. 1º do Regimento Interno do CEIVAP.

⁴ Art.3º da Lei Federal nº 9984/00.

recursos hídricos ou, ainda, de outras verbas públicas pois, na qualidade de pessoa jurídica de direito privado, a AGEVAP não pode ser submetida às mesmas regras de execução orçamentária e financeira que são de adoção obrigatória para o setor público em suas relações contratuais de natureza privada.

A partir desses pressupostos, é que a modelagem financeira da Agência é possível e será descrita nos próximos tópicos.

3. FONTES DE RECURSOS DA AGEVAP

De acordo com seu Estatuto (Art.8º), os recursos financeiros necessários à consecução dos objetivos da AGEVAP provêm de:

I – Convênios, contratos, empréstimos, financiamentos ou quaisquer outros ajustes, firmados com pessoas jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais;

II – Subvenções sociais que lhe sejam transferidas pelo Poder Público;

III – Remuneração dos próprios serviços, na forma aprovada pelo Conselho de Administração e observado o disposto no §5º;⁵

IV – rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e outros pertinentes ao patrimônio sob sua administração;

V – doações, legados ou heranças;

VI – outros bens, valores ou direitos que porventura lhe sejam destinados;

VII – os saldos do exercício; e,

VIII – o produto da alienação de seus bens.

Note-se ainda que, além da restrição imposta no §5º à remuneração dos próprios serviços, o mesmo artigo 8º do Estatuto Social determina que tal remuneração é vedada quando o custeio de seus serviços já estiver coberto por recursos oriundos dos incisos I e II.

Assim, nos tópicos seguintes são abordadas, com maior detalhe, as fontes atuais e potenciais de receita.

3.1. Recursos Oriundos da Cobrança pelo Uso da Água

A primeira e mais óbvia fonte de recursos da AGEVAP refere-se à cobrança pela utilização de recursos hídricos da bacia do Paraíba do Sul, até o presente transferidos apenas pela ANA, como órgão responsável pela emissão de outorgas de direito de uso da água em corpos hídricos de domínio da União. Desse montante, em decorrência dos dispositivos legais já mencionados, a cobertura de custeio do **Sistema de Gestão CEIVAP – AGEVAP** deve observar o limite de até 7,5% do montante arrecadado (e não somente da AGEVAP).

Tendo em vista que este limite consta da legislação vigente, portanto, só poderá ser alterado mediante modificação legal, segue-se que um aumento de recursos dessa origem para

⁵ Dispõe o § 5º: “a Associação não poderá realizar despesas ou prestar serviços, de qualquer espécie, com finalidades estranhas àquelas necessárias ao cumprimento de seus objetivos”.

a manutenção da AGEVAP só poderá advir quando do aumento da arrecadação atual, o que implica em uma ação técnico-política de envergadura por parte do CEIVAP, com apoio fundamental da ANA e de outros atores relevantes que integram o Sistema de Gestão da bacia.

Com efeito, a **Tabela 01**, transcrita a partir de Relatório de Auditoria elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU), em abril de 2007, registra o histórico da arrecadação efetivada pela ANA e transferida à AGEVAP, com o acréscimo de recursos advindos de aplicações financeiras.

Tabela 01: Histórico de Receitas da Cobrança pelo Uso da Água

Valores	Histórico		
	2004	2005	2006
Repasses de Receitas da Cobrança	6.510.640,00	6.202.792,73	6.558.795,50
Rendimentos de Aplicações Financeiras	95.738,60	1.105.406,57	1.435.300,41
Total Anual	6.606.378,60	7.308.199,30	7.994.095,91
Limite de Custeio (7,5%)	488.298,00 + $\Delta 1$	465.209,45 + $\Delta 2$	491.909,66 + $\Delta 3$

Obs: $\Delta 1$, $\Delta 2$ e $\Delta 3$ referem-se aos montantes gerados por aplicações financeiras de recursos arrecadados via cobrança no exercício respectivo.

Fonte: Relatório CGU, Processo nº 00218.000064/2007-40 (abril/07)

Quando comparado com as transferências potenciais previstas pelo Contrato de Gestão celebrado com a ANA para o exercício de 2007, apresentadas na **Tabela 02**, verifica-se que as receitas efetivas advindas da cobrança ainda estão distantes do patamar de R\$ 13,5 milhões, que permitiriam ao Sistema CEIVAP – AGEVAP a cobertura de despesas de custeio no limite de R\$ 1.012.000,00.

Tabela 02: Transferências previstas no Contrato de Gestão ANA – AGEVAP

RECEITAS		
1- Saldo financeiro e Restos a Pagar do Contrato de Gestão ANA - 2006	16.480.000,00	
2- Transferência Contrato de Gestão ANA - 2007		13.500.000,00
Total	16.480.000,00	13.500.000,00
Total Receitas	29.980.000,00	

Fonte: Anexo à Deliberação CEIVAP nº 75/2006, de 11 de dezembro de 2006.

De fato, estimativas realizadas a respeito da arrecadação potencial da cobrança pelo uso da água na bacia do rio Paraíba do Sul em rios de domínio federal, sinalizam patamares que se aproximam dos R\$ 15 milhões, portanto, mais do que o dobro do montante atualmente obtido pelo Sistema. Parte dessa deficiência decorre dos atuais níveis de inadimplência. Outro fator refere-se a ações jurídicas que se contrapõem à cobrança, caso notável da Companhia

Siderúrgica Nacional (CSN), maior contribuinte potencial do segmento industrial, que recolhe seus pagamentos em juízo.

Neste contexto, de arrecadação da cobrança abaixo do potencial estimado, para que as receitas sejam elevadas serão necessárias, substancialmente, as seguintes ações:

- recebimento de receitas auferidas pelo Estado do Rio de Janeiro, mediante a cobrança pelo uso da água na bacia do rio Guandu, receptora de águas transpostas da bacia do rio Paraíba do Sul, através da elevatória de Santa Cecília, correspondentes à vazão potencial de 180 m³/s, com transferências medias de 120 m³/s, cujo potencial de arrecadação é estimado em R\$ 17 milhões anuais⁶, dos quais 15% são reconhecidos pela legislação estadual fluminense⁷ como ressarcimento devido ao Sistema CEIVAP – AGEVAP, o que significa R\$ 2,5 milhões adicionais, dos quais cerca de R\$ 190 mil são destináveis a custeio⁸;
- na seqüência, como perspectiva futura, negociações com o Estado do Rio de Janeiro relativas ao percentual de ressarcimento pela transposição de águas para a bacia do rio Guandu, na medida em que não há qualquer justificativa que sustente o mencionado patamar de 15%, notadamente quando se verifica que a vazão transposta a partir do rio Paraíba do Sul responde por 94% da vazão regularizada na bacia receptora do Guandu⁹;
- a negociação junto a grandes usuários – notadamente com a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) –, para que as relações entre essas empresas e o Sistema de Gestão CEIVAP – AGEVAP sejam regularizadas e a receita, ora bloqueada, passe a ingressar rotineiramente no orçamento da Agência;
- em médio prazo, a ampliação e o aprimoramento do cadastro de usos e usuários, para ampliar a base impositiva da cobrança; e, por fim,
- na medida em que o Sistema de Gestão ganhe consistência e credibilidade, a elevação dos preços unitários estabelecidos para a cobrança pelo uso da água, com a elevação proporcional da arrecadação geral.

Adicionalmente, cumpre vislumbrar a possibilidade de que a AGEVAP seja reconhecida como “entidade delegatária”, por comitês instalados em rios afluentes de domínio estadual e pelos respectivos órgãos gestores de recursos hídricos dos estados de São Paulo (DAEE), Minas Gerais (IGAM) e do Rio de Janeiro (SERLA), vindo a celebrar, após a devida aprovação por parte do CEIVAP, contratos de gestão similares ao da ANA, a partir dos quais a AGEVAP assumiria novos encargos, todavia com acesso às receitas advindas da cobrança pelo uso da água em rios da bacia do Paraíba do Sul sob domínio dos estados.

Para essa hipótese, como não há estimativas seguras a respeito do potencial adicional de arrecadação via cobrança, coloca-se à AGEVAP um desafio gerencial:- qualificar e crescer o

⁶ Excluída a atual inadimplência da CEDAE, concessionária estadual de saneamento, inserida como uma das maiores usuárias das águas da bacia do rio Guandú.

⁷ Segundo a Lei Estadual nº 4.247, de dezembro de 2003 (RJ).

⁸ Como a fonte de origem das águas é de domínio federal, o ressarcimento pode ser aplicado em toda a bacia, e não apenas no trecho situado no Estado do Rio de Janeiro.

⁹ Fonte: Nota Técnica 057/SAG/ANA, outubro de 2006.

quadro funcional, para conquistar o reconhecimento dos estados como “entidade delegatária”, em paralelo e na proporção do acréscimo de novas receitas.

3.2. Receitas de Outros Recursos Públicos

A legislação federal abre, no entanto, outras possibilidades para a concessão de recursos destinados à gestão da bacia. Com efeito, o próprio Contrato de Gestão celebrado com a ANA, em sua Cláusula Quarta estabelece que:

§ 4º - Além dos recursos provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos, poderão ser destinados para o cumprimento deste Contrato de Gestão recursos orçamentários provenientes do Orçamento Geral da União, dos Estados e dos Municípios e de quaisquer outras fontes;

§ 5º - Recursos adicionais poderão ser objeto de termo aditivo específico, conforme proposta orçamentária anual a ser apresentada pela AGEVAP, na forma da cláusula terceira, inciso I, alínea “f”.

Essa disposição guarda coerência com o disposto no art. 4º da Lei Federal nº. 10881/04 que estabelece que “às entidades delegatárias poderão ser destinados recursos orçamentários e o uso de bens públicos necessários ao cumprimento dos contratos de gestão”.

Em outras palavras, além dos recursos transferidos à AGEVAP por conta da cobrança pela utilização dos recursos hídricos da bacia do Paraíba do Sul, poderão ser destinados recursos orçamentários de diversas origens, tanto no âmbito da Administração Federal como dos governos estaduais, dos municípios abrangidos pela bacia “ou de qualquer outra fonte”.

Evidentemente, o acesso a esses recursos está fortemente condicionado à capacidade e ao reconhecimento operacional e técnico da Agência para cumprir as missões institucionais que lhe forem atribuídas e, portanto, não devem ser considerados como uma obrigação natural dos órgãos concedentes, mas sim como uma retribuição pelo bom cumprimento de funções social e economicamente relevantes.

A propósito, em relatórios anteriores dos estudos do planejamento estratégico, e bem assim na Nota Técnica nº 02, elaborada pela COPPETEC em agosto de 2006, são identificadas as entidades públicas que potencialmente podem contribuir financeiramente em favor do Sistema de Gestão da Bacia do Rio Paraíba do Sul, com destaque para o próprio Ministério do Meio Ambiente, além dos Ministérios das Cidades, da Saúde, da Ciência e Tecnologia (atenção particular ao CT-Hidro), dentre outros.

Por fim, resta lembrar que para essas outras fontes potenciais de recursos públicos não será incidente o percentual de 7,5%, estabelecido para despesas de custeio do Sistema de Gestão CEIVAP – AGEVAP.

3.3. Receitas Oriundas da Prestação de Serviços

A terceira fonte potencial de recursos decorre da prestação de serviços compatíveis com os objetivos estatutários e associativos da AGEVAP, os quais podem assumir duas vertentes principais, a saber¹⁰:

¹⁰ **Fontes:** Art. 3º, Inciso 5, **Estatuto da AGEVAP** e Relatório **R3.b**, itens 3.2.1.e e 3.2.1.f, pgs 16 e 17.

- (i) atividades de apoio técnico aos órgãos gestores estaduais, organismos de sub-bacias e outras entidades ligadas ao SINGREH, desencadeadas por solicitação dos interessados, diretamente relacionadas com a viabilização de objetivos estabelecidos no Plano da Bacia do Rio Paraíba do Sul e/ou com a viabilização de programas de intervenção e de políticas conducentes ao cumprimento de tais objetivos; e,
- (ii) atividades de apoio técnico a organizações públicas com ação sobre o espaço da bacia (ministérios federais e secretarias setoriais de estados e municípios), empresas privadas, entidades representativas da sociedade civil e outras, igualmente desencadeadas por solicitação dos interessados e diretamente relacionadas com a compatibilização entre decisões, políticas e programas de intervenção de natureza setorial e as decisões, políticas e programas de intervenção sobre os recursos hídricos da bacia.

A propósito, é importante registrar que a cobertura dos custos envolvidos na prestação dessas atividades de apoio técnico será de responsabilidade compartilhada entre os organismos solicitantes e a AGEVAP, em proporções previamente definidas e contratualmente estabelecidas. Na definição do percentual de custos a ser incorrido pela AGEVAP serão levados em consideração a relevância dos trabalhos a executar e a sua prioridade relativa, dentro do programa de trabalho da Agência.

De novo, é fundamental notar que a capacidade de geração desse tipo de receita está intimamente associada com a capacidade e o reconhecimento operacional e técnico da AGEVAP, pelo que é impossível dissociar os dois fatores.

4. DESPESAS DA AGEVAP

4.1. Diferenças do Regime Jurídico na Realização da Despesa

Na abordagem das despesas realizadas pela AGEVAP, o primeiro ponto refere-se ao reconhecimento de diferentes procedimentos e regras, em função da origem dos recursos a serem aplicados. Dois conjuntos principais são identificados.

- despesas cuja realização deve obedecer ritos e procedimentos definidos (ou aprovados) pelo setor público, tais como regras para a licitação e contratação de bens, serviços e obras, como também, para a seleção, contratação e gestão de recursos humanos.

A previsão sobre como tais ritos e procedimentos serão determinados pelo poder público deve constar de contratos, convênios e ajustes celebrados com instituições públicas da administração direta, autárquica, fundacional e empresarial¹¹.

- despesas cuja realização não necessita a obediência aos ritos e procedimentos próprios do setor público para a aquisição de bens, serviços e obras, e para a seleção, contratação e gestão de recursos humanos.

¹¹ Em relação às normas de aplicação são identificadas três situações: (i) resoluções da ANA para recursos advindos da Cobrança; (ii) legislação pública (Lei Federal nº 8.666) para outras transferências de recursos públicos; e, (iii) regras internas para outras receitas próprias da AGEVAP.

Nesse conjunto encontra-se a prestação de serviços, implantação de infra-estrutura, aquisição de bens ou fornecimento de informações e assessoria técnica a pessoas jurídicas de direito privado, custeados com recursos de natureza privada.

Portanto, além do estabelecimento de um orçamento de despesas para a Agência, é necessário levar em consideração o tipo de formalização necessário para o enquadramento legal dessas despesas, em decorrência da origem dos recursos a serem aplicados.

Sob esse aspecto, torna-se necessário atentar para alguns aspectos fundamentais, tais como a natureza jurídica da AGEVAP e sua relação contratual com a ANA, expressa no Contrato de Gestão nº 014/ANA/2004 e seus respectivos Termos Aditivos.

4.2. Natureza jurídica da AGEVAP

É inequívoco que a AGEVAP é uma “associação civil, de direito privado, sem fins econômicos”, portanto, sob o espaço jurisdicional do Código Civil brasileiro. Em termos jurídicos, a AGEVAP não é nem se assemelha a uma organização pública, regendo-se, por conseguinte, pelas regras de gestão típicas de organizações de direito privado.

Essa constatação ocorre mesmo com todos os ajustes estatutários e regimentais propostos nos relatórios anteriores, que recomendam uma divisão adequada de encargos entre o CEIVAP e a AGEVAP, esta última devendo atuar como instância técnica e operacional do Sistema de Gestão. Também, mesmo com as alterações recomendadas para o universo de seus associados e para o formato de seu Conselho de Administração, instituído como um “clone” do Comitê da Bacia; e mesmo que em seu processo de formação inicial, pioneiro no país no que concerne às funções inerentes às agências de bacia hidrográfica, seja possível identificar alguns traços inerentes ao setor público que lhe foram impostos.

4.3. Relação Contratual entre AGEVAP , ANA e o SINGREH

Em acréscimo, cumpre lembrar que, sob o formato inequívoco de uma associação civil de direito privado, a partir de sua inserção no SINGREH, a AGEVAP passou a ser, também, uma das entidades às quais a Lei Federal nº 9.433/97, em seu art. 47, define como “organizações civis de recursos hídricos”, habilitada a funcionar como Agência de Águas da respectiva bacia hidrográfica, no caso, da bacia do Rio Paraíba do Sul.

Para tanto, a AGEVAP foi submetida a um processo de qualificação e reconhecimento pelo SINGREH, decorrido no âmbito de três instâncias, a saber: o CEIVAP, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e a própria ANA, reunindo requisitos para a assinatura e validade do Contrato de Gestão que a define como “entidade delegatária”, nos termos da Lei Federal nº 10.881/04.

Essa delegação de competências, previstas pelos artigos 41 e 44 da Lei nº. 9433/97 e referendadas pelo §2º do art. 1º da Lei nº 10.881/04, deve perdurar “por prazo determinado” (art. 1º da Lei nº 10.881/04), portanto, estando sujeita a atualizações e aditamentos, tanto por parte do CEIVAP, quanto do CNRH.

A partir dessa forma de qualificação e inserção junto ao SINGREH, será mediante o Contrato de Gestão que devem ser definidos “os procedimentos que a entidade delegatária deve adotar para a seleção e o recrutamento de pessoal, bem como para compras e

contratação de obras e serviços com emprego de recursos públicos” (art. 9º da Lei Federal nº 10881/04).

Assim, foi para operacionalizar essa regra legal que a ANA editou as Resoluções 424/2004 e 121/2006, tratando dos procedimentos que “entidades delegatárias” devem adotar em aquisições e contratações e na seleção e recrutamento de pessoal.

4.4. Impacto na Modelagem Financeira

Face ao exposto, torna-se essencial para a modelagem financeira atentar para os seguintes aspectos:

- (i) a AGEVAP é uma associação civil, de direito privado, sem fins econômicos, de acordo com seu Estatutos, criada para “dar apoio técnico e operacional à gestão de recursos hídricos da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul “ (art.3º, Estatuto AGEVAP);
- (ii) nessa condição, a AGEVAP executará uma ampla gama de atividades técnicas, recebendo para isso recursos públicos e não-públicos.

Exemplificando: entre os primeiros, o percentual de 7,5% dos recursos arrecadados via cobrança pelo uso da água, para a cobertura de seus gastos em custeio do Sistema de Gestão, bem como, eventuais transferências orçamentárias a qualquer título à conta do orçamento da ANA ou de outras entidades públicas.

Entre os segundos, o pagamento pela execução de estudos técnicos, pesquisas, trabalhos de consultoria e disponibilização de informações técnicas para órgãos, empresas e outras entidades, públicas ou privadas, caracterizando demandas específicas e encargos adicionais àqueles previstos no exercício de funções inerentes à agência da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul.

- (iii) os procedimentos estabelecidos pelas Resoluções da ANA se aplicariam apenas no primeiro caso; no segundo, os procedimentos da AGEVAP poderiam se guiar por regras de conveniência gerencial.

Portanto, supostamente a AGEVAP poderia adotar três tipos de procedimentos: um para as atividades custeadas com recursos oriundos da cobrança pelo uso da água; outro para transferências de outras fontes de recursos públicos; e, um terceiro para atividades cujo custeio não seja oriundo dos cofres públicos. No entanto, essa situação é operacionalmente complexa por duas razões:

- (i) há atividades indiferenciadas, tais como as de direção e manutenção administrativa, sendo difícil, quando não impossível, adotar três tipos de procedimentos nesse caso;
- (ii) os “princípios de impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e busca permanente de qualidade e durabilidade, bem como, pelo respeito de sua adequação aos seus objetivos” (art.2º da Resolução ANA.424/04), são altamente desejáveis na gestão pública *lato sensu*, sendo difícil defender a adoção de três tipos de procedimentos, dois deles preocupados com tais princípios e outro não.

No entanto, a legislação federal adotada para garantir a aderência dos atos administrativos a tais princípios – especialmente a Lei Federal nº 8666/93 – é altamente

burocratizante, podendo facilmente imobilizar a administração da Agência dado o seu elevado nível de formalismo ritualista. Daí porque é necessário procurar soluções que conciliem, de um lado, a preservação de princípios sadios de gestão e, de outro, a manutenção de um mínimo de flexibilidade operacional¹².

Sob essa perspectiva, na medida em que as Resoluções da ANA a respeito de recrutamento de pessoal e da contratação de bens, serviços e obras são inspiradas na legislação federal e obedecem seus princípios gerais, a única via possível para superar problemas é:

- (a) identificar entraves e estrangulamentos decorrentes das mencionadas Resoluções; e,
- (b) detalhar os procedimentos adequados – isto é, admissíveis para a ANA e convenientes para a AGEVAP – para resguardar a exaustão na aplicação dos recursos e ao mesmo tempo evitar o engessamento da Agência.

5. A MODELAGEM FINANCEIRA

Para o traçado da Modelagem Financeira da AGEVAP, três fontes de subsídio serão consultadas:

- (i) as receitas atuais e o potencial de ampliação dos recursos disponíveis à AGEVAP, particularmente daqueles voltados à cobertura de despesas de custeio do Sistema de Gestão, abordados no capítulo 3 deste Relatório;
- (ii) o histórico recente (exercício de 2006 e meses iniciais de 2007) de despesas da AGEVAP, colhido em documentos de auditorias realizadas pela ANA e pela CGU; e,
- (iii) projeções gerais, por categorias de despesas, não somente sob as restrições e limites atuais que afetam o desempenho da AGEVAP, mas principalmente tendo em vista perspectivas de obtenção de novos avanços no Sistema de Gestão, com elevação da arrecadação via cobrança pelo uso da água e de recursos de outras origens.

5.1. Recursos Disponíveis à AGEVAP no Presente

De acordo com os dados que constam da **Tabela 01** deste Relatório (pg. 04), atualmente a AGEVAP conta com recursos orçamentários, oriundos exclusivamente da cobrança pelo uso da água, da ordem de **R\$ 500 mil**, acrescidos de mais **R\$ 100 mil** (valor máximo de $\Delta 3$) provenientes de aplicações financeiras, portanto, com até **R\$ 600 mil** para a cobertura das despesas de custeio do Sistema de Gestão CEIVAP – AGEVAP.

Já na previsão do orçamento de 2007, segundo a Deliberação nº 75 do CEIVAP, aprovada em 11 de dezembro de 2006, a ANA poderá repassar para a AGEVAP o montante total de R\$ 13,5 milhões, pouco mais do que o dobro do repassado em 2006 e arrecadado via cobrança (R\$ 6,55 milhões), o que remete o percentual de 7,5% para despesas de custeio ao montante de **R\$ 1,0 milhão**.

¹² Justificativas dessa ordem embasaram a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, da Reforma do Aparelho de Estado, e legislações posteriores, notadamente a institucionalização de entidades do terceiro setor, como Organizações Sociais Autônomas (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

5.2. O Histórico Recente de Despesas da AGEVAP

Também de acordo com a Deliberação nº 75 do CEIVAP, o orçamento da AGEVAP contempla cinco grupos de despesas, a saber:

- a. Ações de Implantação e Operação da Agência
- b. Ações Prioritárias do Contrato de Gestão
- c. Ações de Gestão
- d. Ações de Planejamento
- e. Ações Estruturais.

Essa estrutura corresponde a um histórico similar de gastos do exercício de 2006, identificados na **Tabela 03**, extraída do Relatório de Auditoria (ANA, abril de 2007).

Tabela 03: Orçamento AGEVAP – Exercício de 2006

Despesas	
Espécie	Valor – R\$
Custeio Operacional	627.760,45
Ação não Estrutural Prioritária	1.024.097,27
Ações de Gestão	580.169,93
Ações de Planejamento	24.714,06
Ações Estruturais	723.548,69
Sub-total	2.980.290,40
Saldos Financeiros:	
- Em diversas contas de movimentação.....R\$ 14.859,75	
- Aplicação em fundo de investimento..... R\$ 8.639.861,78	
- Aplicação em CDB.....R\$ 8.176,027,59	16.830.749,12
Em trânsito:	
Valor de dois cheques em trânsito a debitar na C/ 0108-6	(285,54)
TOTAL	19.810.753,98

Receitas	
Espécie	Valor – R\$
Saldo de exercícios anteriores	11.811.840,60
De recursos federais	6.558.795,50
Rendimentos de aplicações financeiras	1.435.300,41
Outras entradas	4.817,47
TOTAL	19.810.753,98

Fonte: Relatório de Auditoria ANA, abril de 2007

Nota-se que o “Custeio Operacional”, que certamente inclui alguns gastos adicionais que não estão sujeitos ao limite dos 7,5% das receitas advindas da cobrança, encontram-se bastante próximos ao patamar das receitas disponíveis (R\$ 600 mil).

Contudo, uma leitura rigorosa do §1º do Art. 22 da Lei Federal nº 9.433/97 permite indagar se caberia considerar, dentro desse limite, montantes destinados aos custos de

funcionamento do CEIVAP e de suas câmaras técnicas, inclusive do Núcleo de Apoio ao Comitê que, segundo o Relatório **R3.b**, foi recomendado como nova instância a ser instalada no âmbito da AGEVAP?

Uma resposta também rigorosa indicaria que sim, vez que o texto da legislação menciona “[...] despesas de implantação e custeio de órgãos e entidades integrantes **do Sistema** [...]”, portanto, também do CEIVAP e de suas instâncias internas.

Para superar esse problema, em perspectiva futura, como “ajuste de conduta”, a AGEVAP deveria ter como meta gradativa incorporar nos mencionados limites legais de 7,5%, também as despesas de custeio do CEIVAP e do Núcleo Interno de Apoio ao Comitê, a ser instalado.

Sublinhe-se, entretanto, que a ajuda de custo ao Sistema de Gestão não deve se estender à sustentação de organizações não governamentais (ONGs que militam nas áreas do meio ambiente e dos recursos hídricos) e a outras entidades, cuja qualificação como membros de comitês e de câmaras técnicas requer um histórico mínimo de funcionamento com autonomia e independência financeira própria, Tampouco que as despesas de quaisquer eventos e reuniões sejam diretamente debitadas na conta dos 7,5%, ainda que algum sombreamento entre estes limites seja observado.

De fato, ações mais amplas – a exemplo de interfaces do Sistema com meios de Comunicação, oficinas técnicas, seminários e outros – podem ser perfeitamente identificadas como projetos que servem à gestão da bacia, e não especificamente ao custeio administrativo e operacional.

De volta às despesas rotineiras, inserida com destaque dentro desses custos encontra-se a folha de salários pagos aos contratados pela AGEVAP (ver Anexo I, Relatório **R5** – da Gestão das Pessoas e da Performance). Sabe-se que os gastos com pessoal devem ser acrescidos dos encargos previdenciários e trabalhistas (INSS, FGTS, 13º.salário, férias e seu adicional de 1/3, dentre outros), que em uma conta geral podem ser estimados, como impacto imediato em caixa, em cerca de 45% da folha de pagamentos. A **equação (1)** registra essa conta geral, em termos de despesas anuais:

$$\text{- GP (gastos com pessoal)} = \sum \text{salários} \times 1,45 \times 12 = 27.200, \times 1,45 \times 12 = 473.280,00..(\text{eq. 1})$$

Assim, pode-se estabelecer a seguinte proporção geral, por tipologia de despesas efetuadas pela AGEVAP, em 2006:

Tabela 04: Percentuais de Gastos Gerais da AGEVAP, por Tipologia de Despesas

Tipologia de Despesas	Montante (R\$)	Percentual
Salários	326.400,00	52%
Encargos	146.880,00	23%
Custos Administrativos e de Expediente	154.480,45	25%
Total	627.760,45	100%

5.3. Projeções de Gastos da AGEVAP em Cenários Futuros

Sob a hipótese de que a mesma proporção seja mantida em cenários futuros de expansão da AGEVAP, e considerando o **Quadro Funcional de Referência**, com salários indicativos (sublinhou-se) tal como proposto no **R5** – da Gestão de Pessoas e de Performance, os valores das despesas seriam:

Tabela 05: Projeção de Gastos Gerais da AGEVAP, por Tipologia de Despesas

Tipologia de Despesas	Níveis Salariais <u>Indicativos</u> e Demais Despesas (R\$)			Percentual
	Menor	Médio	Maior	
Salários Indicativos	632.400,00	733.200,00	834.000,00	52%
Encargos Trabalhistas e Previdenciários	284580,00	329.940,00	375.300,00	23%
Custos Administrativos e de Expediente	305.660,00	354.380,00	403.100,00	25%
Total	1.222.640,00	1417.520,00	1.612.400,00	100%

5.4. Comentários Finais e Recomendações

Os números apresentados suscitam comentários e recomendações, além de revelar os seguintes desafios e perspectivas:

- ⇒ para que a AGEVAP atinja o patamar de referência em termos do seu Quadro de Funcionários, o que lhe permitiria elevar substancialmente o seu nível operacional, o objetivo em termos da Modelagem Financeira deve ser o de, pelo menos, **dobrar o seu orçamento** (resultado para salários indicativos no menor patamar de referência, no entanto, bem superiores aos pagos no presente), fato que pode ser concretizado mediante duas alternativas:
 - foco exclusivo na arrecadação via cobrança pelo uso da água, que deveria chegar a **R\$ 16 milhões por ano**, com base nas diversas frentes já mencionadas:- de receitas advindas do Sistema Guandu; do entendimento com grandes usuários; da ampliação do cadastro de usuários pagadores; do reconhecimento da AGEVAP como “entidade delegatária” por comitês estaduais; e/ou a partir da elevação dos preços unitários fixados; ou,
 - da agregação de outras fontes de receitas em seu orçamento, sejam elas advindas de transferências obtidas junto ao setor público ou recebidas mediante a prestação de serviços a terceiros;
- ⇒ por óbvio que o Quadro Funcional de Referência não precisa ser imediatamente contratado, nem os salários indicativos adotados de pronto, correspondendo a uma meta futura – no prazo de 04 (quatro) anos, por exemplo – que deve ser gradativamente perseguida;
- ⇒ ou seja, em termos da Modelagem Financeira, corresponderia a um incremento de arrecadação da cobrança da ordem de **15 a 20%** ao ano, permitindo que o atual patamar

orçamentário anual de **R\$ 600 mil** chegasse aos pretendidos **R\$ 1,2 milhões**, ou que receitas adicionais (públicas e pela prestação de serviços) da ordem de **R\$ 250 mil** sejam incorporadas no orçamento do Sistema CEIVAP – AGEVAP;

- ⇒ vale lembrar que a obtenção de receitas oriundas da prestação de serviços a terceiros “está intimamente associada com a capacidade e o reconhecimento operacional e técnico da AGEVAP”, por conseguinte, com o formato e a qualificação de seu Quadro Funcional, o que significa que a contratação de profissionais de maior excelência implica, simultaneamente, em risco de gastos adicionais e na perspectiva de novas receitas:- trata-se, portanto, de uma **opção gerencial** que deve ser debatida no âmbito do Conselho de Administração da Agência, além de informada ao CEIVAP;
- ⇒ o que se pode afirmar, frente aos números apresentados, é que **estas metas são perfeitamente factíveis**, notadamente quando se verifica relativa precariedade no trato das fontes potenciais de receitas, que podem ser substancialmente elevadas a partir de atitudes firmes relativas à transposição de águas para a bacia do Guandu, a esforços para inserção de grandes usuários e à ampliação do cadastro de outorgas;
- ⇒ no que concerne aos patamares de salários indicativos mais elevados (médio e maior), devem ser vistos como perspectiva posterior, na linha de uma gratificação potencial aos profissionais que venham a compor o Quadro Funcional de Referência da AGEVAP, caso resultados, reconhecimentos e receitas sejam alcançados em decorrência de um desempenho operacional da Agência;
- ⇒ essa gratificação potencial também poderá incluir outras formas de benefícios para os funcionários, a exemplo de planos de saúde, seguros de vida e de viagem;
- ⇒ quanto às despesas com a contratação de serviços terceirizados, em observância e em plena convergência com o disposto no **art. 3º do Regimento Interno da AGEVAP**, a gestão da Associação deverá reger-se “...mediante *estrutura técnica e administrativa reduzida, funcionalmente simples e flexível, transparente, orientada para resultados, com prioridade para o planejamento e a implementação descentralizada de serviços*”, o que significa, em outras palavras que tais despesas deverão ser mantidas;
- ⇒ no que tange rubricas de investimentos em infra-estrutura, reconhecidos como um dos principais objetivos da AGEVAP, não há recomendações mais relevantes do que elevar o patamar de eficiência dos desembolsos da Agência, em grande medida, associado ao seu desempenho operacional, portanto, à melhor excelência de seu Quadro Funcional e ao aprimoramento de seus procedimentos técnicos e burocráticos;
- ⇒ por fim, para encerrar o presente Relatório, cumpre considerar que seu conteúdo em termos de números, projeções, etc..., genericamente dispostos para os fins de estudos de planejamento estratégico (sublinhou-se), não eliminam a importância de investigações mais precisas, internas ou sob a contratação de terceiros, para que metas e objetivos intermediários sejam identificados, orientando o gerenciamento executivo do Sistema de Gestão CEIVAP – AGEVAP.