

V-095 - INOVAÇÃO NO PROCESSO DE CONTRATUALIZAÇÃO DE PRESTADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO: A ETAPA DE FIRMAR CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO

Maria Valeria Gaspar de Queiroz Ferreira⁽¹⁾

Engenharia Sanitarista e Ambiental pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Poluição e Controle Ambiental pela UMIST (Manchester, Inglaterra). Doutora em Administração pela UFBA. Professora da Escola de Engenharia da Universidade Católica do Salvador no período de 1988 a 2011. Diretora de Resíduos Sólidos e Saneamento Rural da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia de 2007 a 2013. Atualmente exerce o cargo de gerente de Negociação na Empresa Baiana de Águas e Saneamento – Embasa.

Endereço⁽¹⁾: Embasa, 4ª Avenida, Centro Administrativo da Bahia – CAB, Salvador – BA – CEP: 41.745-002 - Brasil - Tel: (71) 3372-4208 - e-mail: valeria.ferreira@embasa.ba.gov.br

RESUMO

Foi realizada uma pesquisa qualitativa, com a realização de estudo de caso único, apoiada em modelo de análise de inovação, com o objetivo de discutir o processo de contratualização entre o prestador Embasa e os titulares dos serviços públicos de saneamento básico com foco na inovação inserida na etapa de formalizar convênio de cooperação para a gestão associada. Os dados foram levantados por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e questionário aplicado junto a gestores de unidades regionais, gerentes e colaboradores chaves das áreas relacionadas à contratualização. Como resultado desta pesquisa destacam-se: o reconhecimento da geração de processo inovativo do tipo organizacional e incremental, destacando-se a introdução de uma nova estrutura organizacional; as pressões que levaram a Embasa a inovar neste processo foram tanto externas - em especial as de cunho legal e de mercado - quanto internas, geradas por definição estratégica da empresa; os fatores facilitadores percebidos foram principalmente a mudança da cultura e da estrutura organizacional; foram identificados os obstáculos em relação ao desenvolvimento do processo, em especial a falta de conhecimento dos gestores municipais sobre o marco legal do saneamento básico; foram percebidos os resultados e efeitos do processo inovativo, em especial a relação mais próxima com o poder concedente e a possibilidade da Embasa regularizar a questão contratual com os municípios.

PALAVRAS-CHAVE: Inovação, Contratualização, Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

INTRODUÇÃO

Fazer algo de maneira original e que resulte em um resultado melhor pode ser percebido como uma inovação. Presente em qualquer área da atividade humana, incluindo as artes e a tecnologia, as inovações são essenciais para o desenvolvimento humano, e ocorrem tanto no setor industrial e de serviços, quanto no setor público. Contudo, essas novidades nem sempre são inéditas ou causam uma mudança profunda no sistema.

A análise macroeconômica de Schumpeter reconheceu a importância da inovação tecnológica de produto e processo para o desenvolvimento capitalista, abordando a inovação no nível da firma inserida no setor industrial. O Manual de Oslo (FINEP, 2005) tem corroborado para ampliar essa visão tradicional, incluindo as inovações organizacionais e de *marketing*, possibilitando que as inovações no setor de serviços sejam investigadas.

Em relação ao papel da inovação organizacional, este não é apenas para servir como apoio para as inovações de produto e processo, uma vez que podem “ter um impacto importante sobre o desempenho da firma”, podendo também trazer maior “qualidade e a eficiência para o trabalho”, “acentuar a troca de informações e refinar a capacidade empresarial de aprender e utilizar conhecimentos e tecnologias”. (FINEP, 2005, p. 17). As inovações organizacionais, em geral, ocorrem na implementação de técnicas de gestão avançadas, na

introdução de novas estruturas organizacionais e na implementação de orientações estratégicas corporativas novas ou substancialmente modificadas (FINEP, 2005, p. 88).

Comparando a inovação no setor de serviços com a do setor industrial, aquela é menos formal do que as que ocorrem no setor industrial, sendo suas características mais voltadas para as inovações do tipo incremental e organizacional, em contraposição às radicais e tecnológicas (FINEP, 2005, p.17). Quanto aos fatores que instigam uma empresa a inovar, estes variam bastante. Para Ferreira e Kiperstock (2007, p. 97) as organizações tendem a se adaptar às mudanças do ambiente interno e às do ambiente externo onde atuam, sendo que a relação entre empresa e ambiente externo pode ser bastante “influenciada pelo marco legal-regulatório adotado pelos governos no tocante à política setorial e à proteção ambiental e pelas estratégias empresariais e fatores de competitividade do segmento industrial ao qual pertence”.

Além dos aspectos relativos à inovação, para o desenvolvimento deste artigo é necessário abordar o processo de contratualização para a prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A lei federal 11.445/2007 (BRASIL, 2007), que instituiu as diretrizes nacionais do saneamento básico, fortaleceu a figura do titular dos serviços públicos de saneamento básico, uma vez que estabelece uma série de aspectos referentes ao exercício da titularidade, a exemplo de regulação, fiscalização, planejamento e prestação. De acordo com essa norma legal, o titular pode prestar diretamente os serviços públicos de saneamento básico, ou tem a prerrogativa de definir o modelo de contratação, seja por gestão associada, possibilitando contratar empresa pública, ou indiretamente via licitação para contratar empresas privadas.

Importante ressaltar que, de acordo a lei federal 11.445/2007 (BRASIL, 2007), considera-se que o saneamento básico é composto pelo conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- ✓ abastecimento de água potável;
- ✓ esgotamento sanitário;
- ✓ limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
- ✓ drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas.

A partir da promulgação dessa lei federal, passou a haver uma série de exigências para a validade de um novo contrato de delegação a ser firmado entre o titular do serviço público de saneamento básico e o prestador de serviços, a saber:

- ✓ a existência de plano de saneamento básico;
- ✓ a existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, baseado no respectivo plano de saneamento básico;
- ✓ a existência de normas de regulação e a designação da entidade reguladora e fiscalizadora;
- ✓ a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre a minuta do contrato de programa, no caso de gestão associada, e sobre o edital de licitação, no caso de concessão.

No caso de delegação dos serviços para um prestador de serviços de abrangência regional, ou seja, uma empresa prestadora estadual, o modelo de prestação é a gestão associada. Este tipo de modelo foi detalhado na lei federal 11.107/2005 (BRASIL, 2005), conhecida como a Lei dos Consórcio Público, e permite a parceria entre os entes federados Município e Estado, tornando possível que o Município contrate a empresa prestadora de serviços que pertence à administração indireta do Estado.

Assim, o processo de contratualização entre o Município e o prestador de abrangência regional exige, além das quatro condições apresentadas acima, a necessidade de firmar o instrumento convenio de cooperação entre Entes Federados para autorizar a gestão associada dos serviços públicos.

Segundo o último Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos disponível (ano 2016) do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), as principais empresas prestadoras de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, denominadas de empresas estaduais, são públicas e possuem abrangência regional. Como as empresas estaduais foram criadas no início da década de 1970, os contratos com os municípios foram firmados nesta época e muitos foram renovados na década de 1990; portanto é de se prever que a maior parte dos contratos tenham seu prazo de vencimento até 2020. Assim, os novos contratos de delegação dos serviços estão sendo firmados com base nas regras legais em vigor.

A situação contratual das empresas estaduais com os municípios é apresentada no SNIS. Para o ano de 2016 (BRASIL, 2018), percebe-se que, das cinco regiões brasileiras, o Nordeste é a que apresenta maior proporção de municípios com delegação vencida ou sem delegação (69%), sendo que a Bahia está entre os estados nordestinos com maior valor percentual em relação a esta informação.

Na Bahia, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa), sociedade de economia mista cujo acionista majoritário é o Estado da Bahia, integra a administração indireta do Estado e atua em 87,8% dos municípios baianos onde presta serviços públicos de abastecimento de água potável, bem como de esgotamento sanitário (EMBASA, 2018a). A Embasa descentraliza suas ações “por meio de 19 unidades regionais [UR], sendo 6 na região metropolitana de Salvador e 13 no interior do Estado” (EMBASA, 2018b, p14), como pode ser visto na Figura 1.

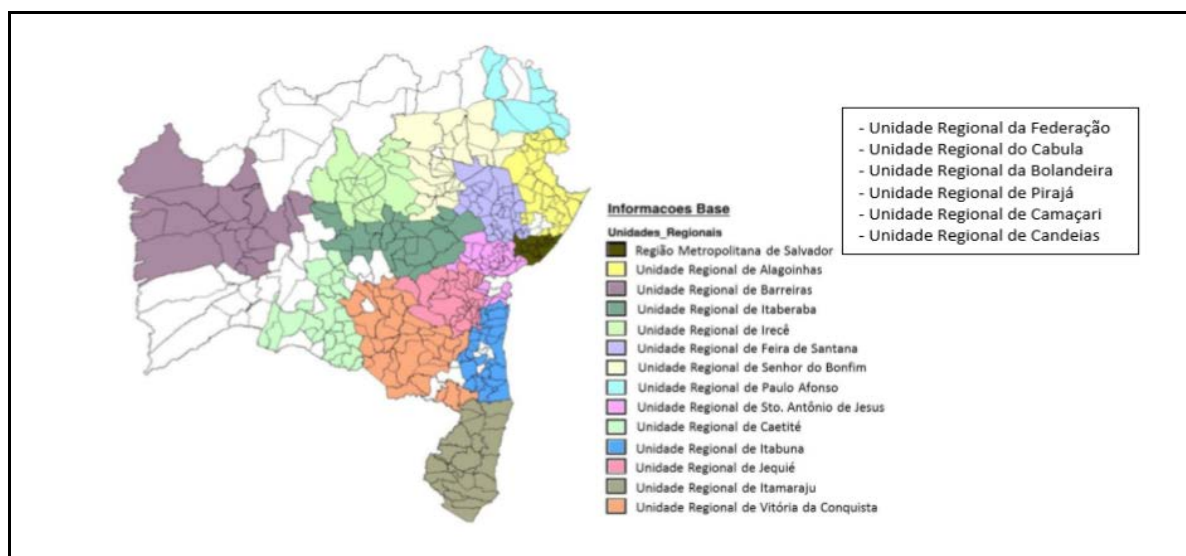


Figura 1: Unidades Regionais da Embasa. (Fonte: EMBASA, 2018b, p. 14).

A empresa tem buscado regularizar a situação contratual com os municípios, tendo como base o modelo da gestão associada conforme lei estadual 11.172/2008 (BAHIA, 2008). Essa lei estimula a cooperação federativa para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário e para sua regulação e fiscalização por meio de convênios de cooperação entre os entes federados Município e Estado da Bahia.

Como já comentado acima, o convenio de cooperação é um instrumento que permite a contratação de empresas públicas pertencente à administração indireta de um ente federado conveniado por outro ente federativo conveniado. Em relação à prestação desses serviços, o convênio de cooperação pode autorizar que o município celebre contrato de programa diretamente com a Embasa, pois esta empresa pertence à administração indireta do ente conveniado Estado da Bahia. A contratação da Embasa pelo município feita no modelo da gestão associada demanda, como etapa inicial, a aprovação de uma lei municipal específica - que autoriza esse tipo de gestão - e posteriormente a assinatura de convênio pelo prefeito municipal. Também assinam o convenio os seguintes órgãos intervenientes: Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Agersa), para a qual é delegada de imediato as funções de regulação e fiscalização; a Embasa, para qual é delegada a função da prestação, assim que forem cumpridas as exigências de validade postas na lei 11.445/2007. A Figura 2 apresenta de forma esquemática as mencionadas condições de validade e o convenio de cooperação, necessários para se firmar o contrato de programa entre cada Município e a Embasa.



Figura 2: Processo de Contratualização entre Município e Embasa na vigência da Gestão Associada.

Com a finalidade de regularizar os contratos de delegação com os titulares dos serviços de saneamento básico, a Embasa tem contribuído diretamente para o processo de firmar convênios de cooperação. O assunto referente à contratualização é focado nos Relatórios de Administração e Demonstrações Financeiras da Embasa, disponíveis no *site* da empresa. No tocante ao número de convênios de cooperação firmados, observa-se que houve um resultado bastante expressivo em 2017, pois apenas neste ano foram firmados 133% a mais de convênios do que nos 10 anos anteriores (EMBASA, 2018a, p. 1). Percebe-se que algo novo aconteceu na forma de realizar essas atividades pela Embasa que resultou nesse crescimento expressivo. Desta forma, a pergunta central deste trabalho é: Como a inovação permeou o processo de contratualização que a Embasa desenvolve junto aos municípios, com ênfase na etapa de firmar convênio de cooperação?

OBJETIVOS

O objetivo geral deste artigo é discutir o processo de contratualização entre o prestador Embasa e titulares dos serviços públicos de saneamento básico com foco na inovação inserida na etapa de formalizar o convenio de cooperação.

Os objetivos específicos são:

- Identificar se houve inovação no processo que a Embasa utiliza para contratualizar com os titulares;
- Explicar as razões que levaram a Embasa a inovar nesse processo;
- Reconhecer as inovações e suas características;
- Perceber fatores de pressão, competências, obstáculos, resultados e efeitos do processo inovativo da contratualização, caso tenha ocorrido essa inovação.

METODOLOGIA

Utilizou-se a abordagem qualitativa de pesquisa exploratória com estudo de caso único em empresa prestadora de serviços públicos de saneamento básico, visando obter conhecimento sobre o tema pesquisado. Com a pesquisa qualitativa buscou-se entender um fenômeno, por meio da observação e estudo. Com a pesquisa exploratória objetivou-se ter uma primeira aproximação sobre um determinado assunto ainda pouco explorado, nesse caso sobre o processo inovativo na contratualização da Embasa com municípios baianos. A pesquisa descritiva possibilita a descrição das características de uma população, fenômeno ou de uma experiência, neste caso, o processo vivenciado na Embasa para a contratualização. O estudo de caso é o método usualmente

empregado nas pesquisas exploratórias, e também pode ser utilizado nas pesquisas descritivas, pois permite o estudo do fenômeno inserido no ambiente no qual ocorre (YIN, 2005; GIL, 2008).

A autora adaptou o modelo de análise desenvolvido por Ferreira (2006) que em sua tese de doutorado analisou um processo de inovação ambiental empresarial. O modelo de Ferreira (2006) analisa quatro dimensões relativas ao processo inovativo: pressões; competências internas; obstáculos; resultados e efeitos. Para o estudo de caso sobre a Embasa em relação ao processo de contratualização entre os titulares dos serviços públicos de saneamento básico e este prestador, foi feito um recorte para a etapa de assinatura de convenio de cooperação. Na pesquisa realizada, foi contemplado o modelo de análise com as quatro dimensões, além de analisado o tipo de inovação e suas características.

Foi realizada revisão da literatura sobre inovação e contratualização de serviços públicos de saneamento, bem como levantamento de dados secundários e primários relacionados à inovação organizacional na empresa em estudo voltado à área de contratualização. Os dados secundários foram obtidos em relatórios e documentos da empresa disponíveis na *internet*, notadamente no *site* da Embasa. Os dados primários foram obtidos por meio de questionário, contendo questões do tipo aberta, enviado em abril de 2018 para 30 profissionais alocados nas 13 unidades regionais (UR) existentes no interior do estado, com números de 2 a 3 profissionais por UR. Dentre estes profissionais havia gestores de URs, gerentes setoriais e colaboradores chaves das áreas relacionadas à contratualização destas Unidades. Apresenta-se abaixo as questões enviadas:

- Na sua percepção, a Embasa realmente inovou no processo de contratualização?
- Que pressões influenciaram a Embasa para inovar nesse processo de contratualização?
- Que fatores possibilitaram à Embasa inovar no processo de contratualização?
- Quais as inovações geradas nesse processo de contratualização?
- Quais foram os obstáculos enfrentados pela Embasa durante esse processo?
- Quais os resultados e efeitos produzidos pelas inovações referentes ao processo de contratualização?

Um total de 12 profissionais responderam aos questionários, sendo que a Tabela 01 apresenta a lotação dos respondentes, o número de respondentes por UR e o código designado para cada respondente.

Tabela 1: Respondentes por Unidade Regional da Embasa.

Unidade Regional	Número de respondentes	Código dos respondentes
UNF	1	R1
USA	1	R2
UNA	2	R3; R4
USC	1	R5
USI	2	R6; R7
USV	1	R8
UNS	1	R9
UNP	1	R10
UNB	1	R11
USJ	1	R12

Foram analisadas as respostas destes 12 profissionais a fim de entender como estes atores percebem o processo de inovação relativo à contratualização dentro da Embasa, como significam esse processo e atuam sobre o mesmo.

Como a pesquisa tem caráter qualitativo, a ênfase foi observar as tendências nas respostas obtidas. Ressalta-se que os respondentes muitas vezes apresentaram fatores de diversas ordens que, na sua percepção, contribuíram para a inovação na Embasa, mas que foram respondidos não necessariamente dentro das perguntas correspondentes. Tal fato demandou um esforço de sistematização em relação aos dados levantados nos questionários e à literatura consultada, a fim de se obter os elementos relevantes para responder a cada pergunta.

Um aspecto a ressaltar é a experiência da autora neste tema como observador participante, posto que trabalha na área da Embasa que atua como guardião do processo de contratualização.

RESULTADO E ANÁLISE

Essa percepção de que o processo foi inovativo também encontra sustentação em conceitos como o de Schumpeter e do Manual de Oslo, pois a inovação pressupõe fazer algo diferente do habitual, explorando com sucesso novas ideias, e que traz como resultado o aumento da competitividade.

Inicialmente, foi analisada a existência ou não de inovação na Embasa no processo de contratualização entre os titulares e esta empresa. Pela percepção dos entrevistados, com exceção de um profissional (respondente R12), a Embasa realmente desenvolveu um processo inovativo de caráter organizacional, sendo que a resposta de R1 trouxe a explicitação de que a inovação foi de natureza incremental. Essa visão dos respondentes é corroborada pelos relatos constantes nos documentos Relatório de Administração e Demonstrações Financeiras da Embasa referentes aos anos de 2013 a 2017, disponíveis no *site* da Embasa e que apresentam a situação sobre as concessões da empresa e a etapa de convenio de cooperação. Nesses documentos é possível verificar, a cada ano, a redução do quantitativo dos contratos vigentes e o quantitativo de convênios de cooperação firmados. Os resultados de números de convênios firmados ao longo de um ano foram bastante expressivos em 2017, quando foram firmados 136 convênios, em contraposição à média anual anterior que era de 10,2 convênios, considerando o período de 2007 a 2016 e o valor de 102 convênios existentes até então. Essa percepção de que o processo foi inovativo também encontra sustentação em conceitos como o de Schumpeter e do Manual de Oslo, pois a inovação pressupõe fazer algo diferente do habitual, explorando com sucesso novas ideias, e que traz como resultado o aumento da competitividade.

A pergunta referente à **motivação pela qual a Embasa inovou no processo de contratualização** traz á tona as pressões externas e internas que influenciaram a empresa, que estão refletidas nas respostas dos entrevistados.

As pressões externas estão ligadas à “ameaça que a legislação e o mercado impuseram de fazer frente ao quase monopólio da Embasa” para o respondente R2. Ou seja, pressão relacionada ao mercado onde a Embasa atua (com característica de monopólio natural), ao risco de não renovação das concessões junto aos titulares, ao risco do surgimento de novos entrantes no mercado (empresas privadas concorrentes), e a possibilidade do cenário de privatizações no programa do governo federal, aliado à regulamentação do setor de saneamento. Uma vez que a grande maioria dos contratos de concessão da Embasa estão vencidos ou a vencer, a possibilidade de não renovação ou perda das delegações é um risco provável e de grande impacto para a empresa, havendo na fala de R1 e R5 a “necessidade de segurança jurídica” para captar e investir recursos do governo federal e de instituições financeiras a fim de prestar e ampliar os serviços. E para a Embasa obter uma nova delegação é necessário atender ao modelo da gestão associada, conforme definida da lei estadual 11.172/2008, e atender a todas as condições de validade para o contrato, conforme reza a lei federal 11.445/2007. As falas de R6 e R7, respectivamente, traduzem bem a questão da pressão legal “face o advento da lei nacional de saneamento [...] que rompeu de forma significativa com a égide contratual antiga, estabelecendo um novo modelo bem mais avantajado para os municípios”, criando “uma ampla possibilidade dos mesmos abrirem a concessão a um ambiente concorrencial”.

As pressões internas foram percebidas por alguns entrevistados, como elucidado nestas três falas, com a “Exigência direta por parte da Presidência da Embasa” com “estabelecimento de metas claras e objetivas”, embasadas por “uma nova visão corporativa [definida] dentre as engrenagens do mapa estratégico da empresa”, que é acelerar a contratualização com os titulares (respostas de R8, R4 e R1, respectivamente). De acordo com o Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras 2017 (EMBASA, 2018a), uma das estratégias utilizadas pela empresa para vencer os desafios postos quanto a renovação das delegações foi inserir o Plano Institucional de Contratualização no Planejamento Estratégico da Embasa 2016-2019, com o objetivo de “acelerar as assinaturas dos contratos de programa e estruturar gestão deste processo” (EMBASA, 2018b, p.25), com a definição de:

metas para número de municípios com convênio de cooperação firmados e para números de contratos de programa assinados. O Plano de Contratualização adotou uma estratégia arrojada que tem contado com o envolvimento de toda a Companhia, desde os Escritórios Locais (EL), passando pelas Unidades Regionais (UR) até as Diretorias Operacionais, áreas financeira e de planejamento, e Presidência, tendo também articulação com outras áreas da empresa. (EMBASA, 2018a, p.5).

Essa pressão interna vivenciada na Embasa confirma que as inovações organizacionais, em geral, ocorrem na implementação de orientações estratégicas corporativas novas ou substancialmente modificadas (FINEP, 2005).

Quanto à pergunta sobre quais as **inovações geradas ao longo do processo de contratualização**, a principal foi a obtenção de quantitativo de 136 de convênios de cooperação no ano de 2017, valor este bastante acima da média anual até então obtida (10,2).

Mas os entrevistados trouxeram aspectos que permeiam as relações externas e internas da Embasa quanto ao processo da contratualização. Em nível interno, uma inovação percebida foi a formação de “equipes regionais” com responsabilidades definidas ao longo do processo de contratualização, com “disponibilização de corpo técnico para orientar os poderes legislativo e executivo dos municípios” nesse processo, e que fizeram essa aproximação mais efetiva junto aos gestores municipais. (Respostas de R5 e R6, respectivamente).

Quanto às relações externas, a aproximação com o poder concedente, ou seja, os municípios, se deu por meio de reuniões periódicas realizadas entre o poder executivo e legislativo e gerência da Embasa na região (a Unidade Regional) e na localidade (Escritório Local). A aproximação também foi estimulada por meio de eventos regionais sobre o marco legal do saneamento e o processo de contratualização entre os municípios e a Embasa, que contou com a presença de prefeitos, vereadores e deputados ligados à região, bem como com a participação da alta direção da empresa e da secretaria à qual a empresa é ligada.

Quanto aos **fatores que possibilitaram a empresa inovar**, um aspecto salientado por alguns respondentes foi a “mudança da cultura organizacional que passou a dar maior atenção ao poder concedente”, e também “mudança cultural [...] no enfrentamento desta questão [da contratualização]” (respostas de R7 e R10). Isso foi obtido e reforçado com a mudança da estrutura organizacional da Embasa, em vigor a partir de 01/01/2017, que criou, além da área guardiã do processo de contratualização, um “endereço” nas unidades regionais para a área de contratualização, função essa que coube à gerência comercial, que passou assim a ter a denominação de gerência comercial e de contratualização (EMBASA, 2016). A introdução de uma nova estrutura organizacional é uma das formas usualmente identificada na literatura que gera inovação organizacional, conforme relatado no Manual de Oslo (FINEP, 2005). O engajamento da equipe técnica e gerencial, além do domínio das informações relativas à temática também foi uma competência mencionada. Esta percepção dos entrevistados é reforçada por Ferreira (2006), que - baseada no modelo 7S McKinsey - apresenta seis fatores que agrupam as competências internas de uma empresa e que permitem a geração da inovação: cultura, habilidades, equipe, estratégia, estrutura e sistemas.

Percebe-se que o número significativo de convênios está vinculado a uma melhoria do relacionamento da Embasa com o poder concedente, na medida em que foram feitas reuniões para apresentar as ações e investimentos da Embasa no município e conhecer as demandas do titular, obtendo-se uma “agilidade na conclusão dos processos” (resposta de R1). A participação da Embasa em audiências públicas para discussão dos processos de contratualização e da prestação de serviço também trouxe uma maior aproximação com a sociedade. A partir dessa movimentação junto aos poderes executivo e legislativo e à sociedade, um dos entrevistados (R11) percebe como ganho uma “melhor prestação dos serviços”, aspecto também ressaltado por outro respondente (R7) que explicita como efeito a “maior atenção organizacional para a melhoria da prestação dos serviços, sobretudo aumentando a exigência sobre a qualidade da água, falta de água e recomposição de pavimento”, aspectos bastante abordados nas audiências públicas e reuniões com o poder concedente. A apresentação e discussão do marco legal do saneamento e do processo de contratualização com o executivo e vereadores possibilitou a estes um maior conhecimento sobre o tema, reduzindo a dificuldade de aprovação do instrumento convênio de cooperação e elevando a “quantidade de municípios que estão se mobilizando para a busca da contratualização” (fala de R10).

Sobre os **obstáculos vivenciados ao longo do processo inovativo**, as respostas convergiram para dificuldades no ambiente externo, principalmente o desconhecimento acerca da legislação do setor de saneamento por parte dos gestores municipais (executivo e legislativo) e a questão político-partidária, bem como a cultura difundida entre os titulares em obter vantagens pessoais, aspectos estes que atrasam a aprovação da lei e a assinatura do convênio. Para *Avi et al* (2017), a organização precisa estar preparada para enfrentar os obstáculos provenientes do meio externo.

A última questão analisada neste artigo é a referente **aos resultados e efeitos produzidos pelas inovações no processo de contratualização** da Embasa. Impulsionado pelo número significativo de convênios de cooperação firmados em 2017, uma unidade regional conseguiu firmar este instrumento com todos os seus 23 municípios integrantes. A empresa expressa que está “ciente da importância do processo que consolida sua sustentabilidade, está determinada a dar prosseguimento à essas ações que, juntamente com os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), asseguram a formalização dos Contratos de Programa”. (EMBASA, 2018a, p. 1). O aumento significativo do número de convênios abre a possibilidade de, no futuro próximo, a Embasa firmar contrato de programa com os municípios, uma vez que eles tenham atendido aos critérios da lei federal 11.445/2007.

Também deve-se ressaltar a resposta de R2 que traz a “maior aproximação e estreitamento do relacionamento” entre a empresa e os gestores municipais. Estes resultados e efeitos positivos percebidos pelos entrevistados estão alinhados com o Manual de Oslo ao citar que “uma empresa pode realizar vários tipos de mudanças em seus métodos de trabalho, seu uso de fatores de produção e os tipos de resultados que aumentam sua produtividade e/ou seu desempenho comercial” (FINEP, 2005, p.23). Bem propício a esta discussão de resultados e efeitos, Gava e Zilber (2014, p. 3) trazem a afirmação que no “setor de saneamento, bem como no contexto corporativo de outros setores, não existem mais dúvidas sobre o papel da inovação na busca pelo aumento da eficiência e da competitividade das empresas”.

CONCLUSÃO

A pesquisa atingiu o objetivo geral a que se propôs, pois discutiu o processo de contratualização entre o prestador baiano de serviços de abrangência regional (a Embasa) e os titulares dos serviços públicos de saneamento básico com foco na inovação inserida na etapa de formalizar convênio de cooperação para autorizar a gestão associada.

A pesquisa também atingiu os objetivos específicos uma vez que:

- identificou que houve inovação do tipo organizacional e incremental no processo que a Embasa utiliza para contratualizar com os titulares;
- explicou as razões externas, em especial as de cunho legal e de mercado, e as internas, percebidas como definição estratégica da empresa, que levaram a Embasa a inovar nesse processo;
- reconheceu as inovações organizacionais e suas características incrementais, ressaltando-se a introdução de uma nova estrutura organizacional;
- entendeu que os fatores facilitadores foram principalmente a mudança da cultura e da estrutura organizacional;
- identificou obstáculos ao desenvolvimento do processo, em especial a falta de conhecimento dos gestores municipais sobre o marco legal do saneamento;
- identificou os resultados e efeitos do processo inovativo na Embasa relativo à contratualização, em especial a relação mais próxima com o poder concedente e a possibilidade da Embasa regularizar a questão contratual com os municípios.

A metodologia utilizada mostrou-se adequada para analisar o processo de inovação referente a contratualização com os titulares dos serviços de saneamento básico na etapa de firmar convenio de cooperação.

Este artigo foi elaborado com algumas limitações. A pesquisa de inovação no processo de contratualização da Embasa teve como foco apenas a etapa de formalizar os convênios de cooperação para autorizar a gestão associada. Uma vez que o processo tem outras etapas, existe um campo vasto para várias pesquisas serem desenvolvidas, a exemplo da etapa de análise do plano de saneamento com foco na viabilidade econômica e financeira do prestador e da etapa de formalização do contrato de programa.

Outra limitação da pesquisa é que a análise do processo inovativo foi feita sob o ponto de vista dos funcionários do prestador Embasa. Assim, sugere-se uma ampliação da pesquisa para obter a percepção dos titulares sobre o processo a partir da visão dos prefeitos dos municípios que firmaram a parceria da gestão associada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AVI, E.N., TRZECIAK, D.S., VARVAKIS, G. Barreiras e facilitadores à inovação: abordagem individual e organizacional. VII CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONHECIMENTO E INOVAÇÃO. 11 e 12 de setembro de 2017 – Foz do Iguaçu/PR. Disponível em: <<http://proceeding.ciki.ufsc.br/index.php/ciki/article/download/259/114/>>. Acesso em: 26 abr. 2018.
2. BAHIA. Lei 11.172, 01 de dezembro de 2008. Institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento.
3. BRASIL. Lei nº. 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
4. BRASIL. Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.
5. EMBASA. Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras – 2013. Publicado em 2014. Disponível em: http://www.embasa.ba.gov.br/images/Institucional/transparencia/demonstracoes-financeiras/20180808_REL_AdministracaoDemonstracoesFinanceirasEmbasa2013.pdf>. Acesso em 23 set. 2018.
6. EMBASA. Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras – 2014. Publicado em 2015. Disponível em: <http://www.embasa.ba.gov.br/images/Institucional/transparencia/demonstracoes-financeiras/20180808_REL_AdministracaoDemonstracoesFinanceirasEmbasa2014.pdf>. Acesso em 23 set. 2018.
7. EMBASA. Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras - 2015. Publicado em 2016. Disponível em: <http://www.embasa.ba.gov.br/images/Institucional/transparencia/demonstracoes-financeiras/20180823_REL_DemonstracoesFinanceiras2015.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.
8. EMBASA. Organograma da Embasa a vigorar a partir de 2017 (Conforme Resolução de Diretoria nº 1.020/2016). Disponível em: <<http://www.embasa.ba.gov.br/sites/default/files/RD%201020-2016%20-ORGANOGRAMA%20DA%20EMBASA%20-%20A%20PARTIR%20DE%202017.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2016.
9. EMBASA. Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras – 2016. Publicado em 2017. Disponível em: <http://www.embasa.ba.gov.br/images/Institucional/transparencia/demonstracoes-financeiras/20180814_DOC_DemonstracoesFinanceiras2016.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.
10. EMBASA. Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras - 2017. Publicado em 2018. Salvador, 2018a. Disponível em: <http://www.embasa.ba.gov.br/images/Institucional/transparencia/demonstracoes-financeiras/20180808_REL_AdministracaoDemonstracoesFinanceirasEmbasa2017.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2019.
11. EMBASA. Relatório da Administração e de Sustentabilidade 2017. Publicado em 29/06/18. Salvador, 2018b. Disponível em: <http://www.embasa.ba.gov.br/images/Sustentabilidade/responsabilidadesocioambiental/relatoriodeadministracoesustentabilidade/20181018_REL_RelatoriodeAdminSustentabilidade2017.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2019.
12. FERREIRA, Processo de inovação ambiental: um estudo de caso na empresa Griffin Camaçari. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006. Disponível em: <https://teclim.ufba.br/site/material_online/teses/tese_maria_valeria.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.
13. FERREIRA, M.V.G. de Q., KIPERSTOCK, A. Aplicação de um modelo de processo de inovação ambiental em uma empresa de química fina. RGSA – Revista de Gestão Social e Ambiental. Mai. - Ago. 2007, V. 1, Nº. 2, pp. 93-110. Disponível em: <<https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/download/25/15>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

14. FINEP. Manual de Oslo. Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. Tradução para português pela FINEP. OCDE. Terceira edição, 2005. Disponível em: <<https://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2018.
15. GAVA, E., ZILBER, M.A. Inovação aberta no setor de saneamento básico no Estado de São Paulo. Anais do III SINGEP e II S2IS – São Paulo – SP – Brasil – 09, 10 e 11/11/2014. Disponível em: <<https://singep.org.br/3singep/resultado/378.pdf>>. Acesso em 29 abr. 2018.
16. GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
17. YIN, R. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.