



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

Waldemar Ferreira da Silva Filho

EVOLUÇÃO E REVOLUÇÃO - O COMPORTAMENTO COMPETITIVO  
E OS CENÁRIOS DE MUDANÇAS NO SETOR SANEAMENTO:  
O CASO DA COMPANHIA CATARINENSE  
DE ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN

TESE DE DOUTORADO

FLORIANÓPOLIS  
2003

Waldemar Ferreira da Silva Filho

EVOLUÇÃO E REVOLUÇÃO - O COMPORTAMENTO COMPETITIVO  
E OS CENÁRIOS DE MUDANÇAS NO SETOR SANEAMENTO:  
O CASO DA COMPANHIA CATARINENSE  
DE ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN

Tese apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Engenharia de  
Produção da Universidade Federal de  
Santa Catarina como requisito parcial  
para obtenção do título de Doutor em  
Engenharia de Produção

Prof<sup>a</sup>. Rejane Helena Ribeiro da Costa, Dr<sup>a</sup>  
ORIENTADORA

FLORIANÓPOLIS  
2003

Waldemar Ferreira da Silva Filho

EVOLUÇÃO E REVOLUÇÃO - O COMPORTAMENTO COMPETITIVO  
E OS CENÁRIOS DE MUDANÇAS NO SETOR SANEAMENTO:  
O CASO DA - COMPANHIA CATARINENSE  
DE ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN

Esta tese foi julgada adequada para a obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção (Área de Concentração: Mudança e Inovação Tecnológica), e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.  
*Coordenador do Programa*

BANCA EXAMINADORA

Prof<sup>a</sup>. Rejane Helena Ribeiro da Costa, Dr<sup>a</sup>.  
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC  
Orientadora

Prof. Maurício Luiz Sens, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC  
Moderador

Prof. Antônio Edésio Jungles, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC  
Examinador Interno

Prof. Neri dos Santos, Dr.  
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC  
Examinado Interno

Prof<sup>a</sup>. Rosana Duarte Carvalho Zimmermann, Dr<sup>a</sup>.  
Faculdade Energia de Administração e Negócios – FEAN  
Examinadora Externa

Prof. Jacir Leonir Casagrande, Dr.  
Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL  
Examinador Externo

## DEDICATÓRIA

À Deus, Rei dos Reis, Senhor das Vitórias, para que continue sempre nos fortalecendo, iluminando nossos caminhos e abençoando nossas conquistas.

Para meus pais, Waldemar e Olga, com amor e carinho, pelo reconhecimento por terem dedicado suas vidas construindo nosso futuro.

Aos meus irmãos, Julião e Maria, com os quais compartilhei vários sonhos que continuarão sendo transformados em realidade.

À Ester, minha esposa, companheira de todos os momentos, na certeza de que com teu apoio e incentivo as dificuldades foram facilmente superadas.

À Eduarda, minha filha, uma dádiva de Deus, para que tua luz continue brilhando cada vez mais, enchendo meu coração e o mundo de alegrias e esperanças.

*“Não haveria por que criar o mundo  
se não houvesse crianças  
para ficar sempre descobrindo o mundo outra vez.  
E é dessa forma que Deus está sempre criando o mundo,  
vezes e vezes sem conta.  
Ele nunca irá terminar,  
pois sempre estão chegando novas crianças,  
e elas descobrem o mundo  
pela primeira vez”.*

Jostein Gaarder  
Mistério de Natal

## AGRADECIMENTOS

*“Se eu enxerguei mais além, foi por estar sobre os ombros de gigantes”.*

Isaac Newton (1675)

Escrever uma tese exige motivação, paciência, perseverança, dedicação, tempo e apoio. As dificuldades encontradas, que não eram poucas, somente foram vencidas com a participação e incentivo de amigos que encontrei nas minhas caminhadas.

À Professora Rejane Helena Ribeiro da Costa, pela valiosa oportunidade ao me aceitar como orientando no mestrado e doutorado, pelo apoio fundamental nas decisões tomadas durante esta caminhada e, principalmente, pelo exemplo de que as dificuldades podem ser superadas com amor, carinho, sabedoria e paciência, minha eterna gratidão.

À Professora Rosana Duarte Carvalho Zimmermann e aos Professores Neri dos Santos, Maurício Luiz Sens, Antônio Edésio Junkles, Jacir Leonir Casagrande, pela inestimável participação na Banca Examinadora, pelo apoio, credibilidade, entusiasmo, interesse, incentivo e pelas valiosas críticas e sugestões para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao companheiro Luiz Abner de Holanda Bezerra, com o qual compartilho a alegria de juntos termos alcançados o doutorado.

À Comissão do Anteprojeto do Planejamento Estratégico da CASAN, Juarez Nazareno Muniz Moreira, João Carlos de Oliveira, Márcio Lídio Losso, Sérgio Ricardo da Silveira e Samuel Sandrini Neto, expresso minha gratidão.

À equipe de implantação do PASG/PNQS/ABES/CASAN, Vera Maria M. W. Caldeira, Ivan Ângelo Moura Flores, Mauri Guedes da Fonseca, Carlos Fernando

Moraes de Barros e aos integrantes do Comitê da Regional Videira e Filial Salto Veloso pelos momentos de expectativas, reflexão e aprendizagem.

Aos colegas da CASAN, que venceram as etapas do mestrado, Edson Bugay, Valmir Bion, Leda Freitas, Marta Elizabeth S. Kracik, Graziela Pelepenko e Roberto Fasanaro, para que continuem caminhando em direção ao doutorado.

À Jornalista Suzete Antunes, da Assessoria de Comunicação Social da CASAN, pela competência profissional dedicada ao Jornal REGISTRO e ao Engenheiro Átila Alcides Ramos pela sua preciosa “*memória histórica*”.

Aos Consultores Mário Augusto Baggio e Ary Maoski, da HOPERAÇÕES - Consultoria e Gerenciamento, por terem compartilhado seus preciosos conhecimentos e referendando esta tese.

Ao Walder Suriani, da AESBE – Associação de Empresas de Saneamento Básico Estaduais, pela fundamental colaboração disponibilizando as informações do Clipping AESBE e das bibliografias da Série Modernização do Setor Saneamento – PMSS.

À Priscila Rosa, pela sua contribuição com as informações geradas na pesquisa com os gerentes da CASAN, durante a realização do seu estágio supervisionado com a monografia do curso de Psicologia Organizacional.

À Dr<sup>a</sup> Cassilda Teixeira de Carvalho, Coordenadora do Comitê Nacional da Qualidade CNQA/PNQS/ABES, sua equipe técnica, auditores e consultores.

À Dr<sup>a</sup> Neusa Maria Simões, Superintendente de Planejamento e Gestão Ambiental da SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, pela atenção e colaboração durante as nossas visitas técnicas.

Ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina (PGEP/UFSC), nas pessoas do seu coordenador, professores e funcionários.

Ao Programa Qualidade no Serviço Público – PQSP, representado pelo Dr. Paulo Daniel Barreto Lima, Dr. Ceres Alves Prates e pelo MSc. Adolfo Kuhn Pfeifer, respectivamente, Diretor, Coordenador Executivo e Consultor do Programa.

À Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos- ECT/SC, especialmente ao José Aparecido Canassa, Jorge Luiz Gonzaga Ribeiro e ao Diretor Regional Alberto Dias, nossos “*benchmarking*” do Modelo de Gestão na Administração Pública.

Aos Auditores Waldir Ciszewski, Ângelo Felicíssimo, José Roberto Alcassa, Jésus Lisboa Gomes e João Eduardo A. Arenstein da Banca Examinadora do PQGF/Ciclo 2000, pela auditoria e relatório de Avaliação da Gestão da CASAN.

À Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária - FAPEU, em especial a Rosa Maria e equipe, do Setor de Extensão.

Às estagiárias Manuela Mendonça Lisboa, Emanuela Mello, Ana Carolina Zimmer Rebelo, Priscila Giradi e ao estagiário Cleverson Júnior de Oliveira, pelo apoio na digitação dos dados e colaboração prestada nas etapas da pesquisa.

À Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, representada por seus diretores, gerentes e funcionários, um agradecimento especial aos amigos da Assessoria de Planejamento, Gerência de Recursos Humanos e Gerência de Desenvolvimento Operacional, com a qual compartilho os meus vinte e três anos de serviços prestados, repleto de emoções, sonhos e esperança de um futuro melhor.

À todos aqueles que, direta ou indiretamente, me incentivaram e estimularam à aceitação deste desafio e que contribuíram para o êxito deste trabalho, sou imensamente grato e que Deus, O Eterno, abençoe à todos.

*“Durante anos  
não conseguimos  
falar de outra coisa.  
Nossa conduta diária,  
dominada até então  
por tantos hábitos lineares,  
começara a girar,  
de repente,  
em torno de uma mesma  
ansiedade comum”.*

Gabriel Garcia Marques  
Crônica de Uma Morte Anunciada



## RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi identificar o comportamento adaptativo da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, considerando a natureza e a extensão das mudanças ambientais ocorridas nos diversos cenários do setor saneamento, no período compreendido entre 1970/2002. Utilizou-se a abordagem qualitativa para realização desta pesquisa, que tem como característica básica o estudo de caso. Além da Análise Histórica (Chanlat, 1999; Kieser, 1994 e Alzira Salama, 1994), foram utilizados dois modelos de referência para consolidar o presente estudo: O Modelo do Comportamento Adaptativo de Igor Ansoff (1990) e o Modelo da Teoria do Desenvolvimento de Larry E. Greiner (1975). Foram identificadas três mudanças ambientais considerados relevantes. A primeira foi a implantação do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, no seu auge exigiu que a empresa realizasse um movimento de adaptação às exigências do cenário da época. A adaptação foi estratégica, pois realizou mudanças significativas na estrutura organizacional através do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (1976/1977). A extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH foi a segunda mudança ambiental que representou o início das dificuldades de acesso aos recursos para investimento em saneamento. A adaptação a esta mudança foi considerada exploratória. O Programa de Comunicação Social – PCS (1984/1985), desencadeado, prevendo antecipar-se às dificuldades que se formavam no cenário futuro ficou na intenção, pois a troca do seu idealizador resultou no abandono deste grande projeto. Finalmente, a renovação das concessões está sendo a mais crítica e desafiadora das mudanças ambientais. A ilusão do “*ad eternum*” causou um entorpecimento na iniciativa de decisões para operacionalizar o anteprojeto do Planejamento Estratégico (1997/1999), que propunha diretrizes para superar estes desafios. A adaptação exploratória ficou evidenciada, principalmente se considerarmos a excessiva troca de diretores, nos períodos críticos das renovações.

Palavras – Chave: análise histórica; comportamento adaptativo; mudança ambiental; planejamento estratégico; saneamento ambiental.

## **ABSTRACT**

This research objective was to identify the adaptative behavior of the Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN, considering the nature and the extension of the environmental changes happened in the several sceneries of the sanitation sector, in the period understood between 1970/2002. The qualitative approach was used for this research accomplishment, that has as basic characteristic the case study. Besides the Historical Analysis (Chanlat, 1999; Kieser, 1994 e Alzira Salama, 1994), two reference models were used to consolidate the present study: The Model of Igor Ansoff's (1990) Adaptative Behavior and the Model of Larry E. Greiner (1975) Theory Development. Three environmental changes, considered as important, were identified. The first one was the Plano Nacional de Saneamento (National Plan of Sanitation) - PLANASA establishment, that in its highest point demanded that the company accomplished an adaptation movement to the demands of the scenery at the time. The adaptation was strategic because it accomplished significant changes in the organizational structure through the Institutional Development Plan - PDI (1976/1977). The extinction of the National Bank of the Habitation - BNH, was the second environmental change that represented the beginning of the access difficulties to the resources for investment in the sanitation area. The adaptation to this change was considered exploratory. The Program of Social Communication - PCS (1984/1985), unchained, foreseeing to be early to the difficulties that were going to form in the future scenery stayed just in the intention, because of the replacement of its creator it has resulted in the abandonment of this great project. Finally, the concessions renewal are being the more critic and challenging environmental changes. The illusion of the "*ad eternum*", caused a numbness in the initiative of decisions to fulfill the Strategic Planning outline (1997/1999), that proposed guidelines to overcome these challenges. The exploratory adaptation was evidenced, mostly if we consider the excessive change of directors in the renewals critical periods.

Key Word: historical analysis; adaptative behavior; environmental change; strategic planning; environmental saneamento

## RÉSUMÉ

L'objectif de ce travail est d'identifier le comportement adaptatif de la Compagnie Catarinense d'Eaux et d'Assainissement - CASAN, en prenant en compte la nature et l'extension des changements environnementaux ayant eu lieu dans les différents secteurs du système de l'assainissement, pendant une période comprise entre 1970 et 2002. On s'est servi de l'approche qualitative afin de réaliser cette étude qui a comme caractéristique de base, l'étude de cas. Outre l'Analyse Historique (Chanlat, 1999; Kieser, 1994 e Alzira Salama, 1994), deux modèles de référence ont été employés afin de consolider ce travail. Le Modèle du Comportement Adaptatif d'Igor Ansoff (1990) et le Modèle de la Théorie du Développement de Larry E. Greiner (1975). Trois changements environnementaux ont été identifiés comme étant d'importance. Le premier a été la mise en place du Plan National d'Assainissement - PLANASA, qui, à son apogée, a exigé que l'entreprise effectue un mouvement d'adaptation aux contraintes du contexte de l'époque. L'adaptation a été stratégique car elle a engendré des changements significatifs dans la structure organisationnelle par le Plan de Développement Institutionnel - PDI (1976/1977). La disparition de la Banque Nationale de l'Habitation - BNH a été le second changement qui a marqué le début des difficultés à obtenir des ressources financières à des fins d'investissements dans l'assainissement. L'adaptation à ce changement a été vue comme étant exploratoire. Le Programme de Communication Sociale - PCS (1984/1985), mis en oeuvre dans le but d'anticiper les difficultés apparaissant dans le contexte futur, est resté lettre morte car, le remplacement de son idéalisateur en a provoqué l'abandon. Enfin, la rénovation des concessions est le plus critique des changements environnementaux et représente un grand défi. L'illusion de l'"ad-  
eternum", a provoqué l'engourdissement de la prise de décisions afin d'opérationnaliser l'avant-projet de la Planification Stratégique (1997/1999) qui proposait des directives dans le but de vaincre ces enjeux. L'adaptation exploratoire a été mise en évidence, surtout si nous prenons en compte le trop fréquent changement de directeurs, pendant les périodes critiques des rénovations.

Mots clés: analyse historique, comportement adaptatif, changement environnemental, planification stratégique, assainissement environnemental.

# SUMÁRIO

<b>LISTA DE ANEXOS.....</b>	<b>16</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>18</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>20</b>
<b>LISTA DE</b>	<b>DE</b>
<b>TABELAS.....</b>	<b>23</b>
<b>GLOSSÁRIOS.....</b>	<b>24</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>28</b>
1.1. EXPOSIÇÃO DO TEMA.....	29
1.2. O CONTEXTO AMBIENTAL DO PROBLEMA DA PESQUISA.....	30
1.3. DEFINIÇÃO E FORMULAÇÃO DAS PERGUNTAS DA PESQUISA .....	32
1.4. OBJETIVOS.....	34
1.4.1. Objetivo Geral.....	34
1.4.2. Objetivos Específicos.....	34
1.5. CONTRIBUIÇÃO, RELEVÂNCIA E ORIGINALIDADE DO ESTUDO.....	35
1.6. LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	37
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>39</b>
2.1. ORGANIZAÇÃO E O AMBIENTE ORGANIZACIONAL.....	39
2.2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO ESTRATÉGICA.....	44

2.3. APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL.....	50
2.4. MUDANÇA, ADAPTAÇÃO E DETERIORAÇÃO ORGANIZACIONAL.....	54
2.5. ÁGUA: UMA VISÃO SISTÊMICA E SUAS PERSPECTIVAS.....	60
2.6. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ÉTICA E RESPONSABILIDADE.....	66
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>75</b>
3.1. DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	76
3.1.1. Análise Histórica.....	77
3.1.2. Modelo do Comportamento Adaptativo - Igor Ansoff.....	80
3.1.3. Modelo da Teoria do Desenvolvimento - Larry E. Greiner.....	83
3.2. OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	87
3.3. ORGANIZAÇÃO DO DOCUMENTO.....	90
<b>4. CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE GERAL E OPERACIONAL DA COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN.....</b>	<b>93</b>
4.1. PANORÂMICA DA HISTÓRIA DO SANEAMENTO.....	93
4.2. ABORDAGEM HISTÓRICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL.....	96
4.2.1. Flexibilidade, Estatização e Atendimento Descentralizado dos Serviços: Período Antes de 1968.....	98
4.2.2. Criação e Instituição do Sistema Financeiro do Saneamento e dos Instrumentos Básicos da Política Nacional de Saneamento: 1968/1970.....	108
4.2.3. Instalação, Operação e Auge do PLANASA - Plano Nacional de Saneamento – 1971/1984.....	111
4.2.4. O PLANASA no Governo da Nova República – 1985/1989.....	118
4.2.5. A Constituição de 1988 e suas Implicações.....	121
4.2.6. Extinção do PLANASA e a Busca de um Novo Modelo: Após 1990.....	122
4.3. UM PANORAMA DO DIAGNÓSTICO SETORIAL NO BRASIL.....	127

4.4. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E COLETA DE ESGOTOS SANITÁRIOS.....	135
4.5. CONCESSÃO, REGULAÇÃO E CONTROLE.....	143
4.6. POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO: COLETÂNEA DAS ANÁLISES E DAS PROPOSTAS.....	149
4.7. REFLEXÕES SOBRE O MONOPÓLIO NATURAL.....	153
4.8. CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA.....	156
4.8.1. Índice de Desenvolvimento Humano – IDH/SC/2000.....	165
4.9. PERFIL DA COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN.....	167
4.9.1. Indicadores Comparativos de Desempenho.....	179
<b>5. DESCRIÇÃO, ANÁLISE DOS PRINCIPAIS EVENTOS E INFORMAÇÕES COLETADAS NO ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>188</b>
5.1. RETROSPECTIVA DOS EVENTOS EMPRESARIAIS CONSIDERADOS RELEVANTES PARA O ESTUDO DE CASO.....	188
5.1.1. Plano de Desenvolvimento Institucional - 1976/1977.....	191
5.1.2. Seminários de Desenvolvimento Gerencial - 1982/1985.....	193
5.1.3. Programa de Comunicação Social - 1984/1985.....	194
5.1.4. Diagnóstico do Levantamento de Necessidades de Treinamento – 1986.....	200
5.1.5. Programa de Capacitação Gerencial -1987/1988.....	204
5.1.6. “Carta de Campeche”: Iº Seminário Interno de Engenharia – 1992.....	205
5.1.7. Abordagem Situacional e Institucional: Visão de Futuro da CASAN - 1993/1994.....	206
5.1.8. Programa de Desenvolvimento Gerencial – 1996/1998.....	210
5.1.9. Pesquisa Sobre Hiper-Competitividade – 1996.....	211
5.1.10. Programa CASAN de Qualidade Total (1995/1998: 1ª Etapa - 1999/2002: 2ª Etapa).....	214
5.1.11. Anteprojeto do Planejamento Estratégico -1997/1999.....	217
5.1.12. Pesquisa Perfil Gerencial – 1999.....	223

5.1.13. Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública – PQAP/2000.....	225
5.1.14. Pesquisa Visão Gerencial: Percepção de Cenários – 2000.....	234
5.2. PERSPECTIVAS FUTURAS FRENTE AOS DESAFIOS DO CENARIO COMPETITIVO DO SETOR SANEAMENTO.....	24

4

## **6. RESULTADOS DO ESTUDO DE CASO DA COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN.....261**

6.1. PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL - 1976/1977.....	263
6.2. PROGRAMA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - 1984/1985.....	266
6.3. ANTEPROJETO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO -1997/1999.....	270
6.4. CARACTERIZAÇÃO DO COMPORTAMENTO ADAPTATIVO DA CASAN COM BASE NO MODELO DE IGOR ANSOFF.....	279
6.5. CARACTERIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA CASAN COM BASE NO MODELO DE LARRY E. GREINER.....	283
6.6. PROPOSTA DE UM SISTEMA DE GESTÃO POR REGIÃO HIDROGRÁFICA: UM DIFERENCIAL COMPETITIVO.....	286

## **7. CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....302**

7.1. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	302
7.2. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	305

## **8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....307**

## LISTA DE ANEXOS

ANEXO I.....	326
• Lei 4547, de 31 de dezembro de 1970 (Trata da Reforma Administrativa do Estado de Santa Catarina e dá Outras Providências).	
ANEXO II.....	327
• Decreto SSP – 30/04/1971 – 58 (Estabelece Normas para a Constituição da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, e dá Outras Providências)	
• Decreto SSP – 30/04/1971 – 59 (Institui Comissão Especial Destinada à Constituição da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, Designa seus Membros, e dá Outras Providências).	
• Lei Estadual nº 4701, de 30 de dezembro de 1971 (Extingue o Departamento Autônomo de Engenharia Sanitária – DAES, e dá Outras Providências).	
ANEXO III.....	328
• Convênio 001/1971, de Outorga de Concessão de Exploração de Serviços Públicos Municipais de Esgotos Sanitários e Abastecimento de Água Celebrado com o Município de Timbó e a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN.	
ANEXO IV.....	329
• Estatuto Social da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN	
ANEXO V.....	330
• Ata da Primeira Assembléia Geral de Constituição da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN (02/julho/1971).	
ANEXO VI.....	331
• Jornal Registro nº 58/junho/1999 (Reportagem Completa Sobre o Anteprojeto do Planejamento Estratégico e as Entrevistas com os Diretores Executivos).	
ANEXO VII.....	332
• Folder do Primeiro Seminário de Implantação do Programa de Gestão Estratégica da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN (09/março/1999).	



ANEXO VIII.....	333
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evolução dos Organogramas da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, de 1971 à 2002.</li> </ul>	
ANEXO IX.....	334
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portaria nº 228, de 04 de novembro de 1997 (Constitui Comissão para Realização de Estudos visando a Estruturação e Implantação do Programa de Planejamento Estratégico da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN).</li> <li>• Resolução nº 602, de 08 de dezembro de 1998 (Aprova em Reunião da Diretoria Executiva, com Assinatura de Todos os Diretores, o “Anteprojeto” do Planejamento Estratégico).</li> </ul>	
ANEXO X.....	335
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulário e Termo de Adesão do Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública – QPAP (28/dezembro/1999).</li> <li>• Ofício nº 133/2000 SEGES/MP, de 28 de abril de 2000 (Aprova a elegibilidade da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN no Prêmio Qualidade do Governo Federal – PQGF Ciclo 2000).</li> </ul>	
ANEXO XI.....	336
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto Lei nº 2291, de 21 de novembro de 1986 (Extingue o Banco Nacional de Habitação – BNH, Transferindo à Caixa Econômica Federal – CEF suas Incumbências).</li> </ul>	

## LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1.....	64
A Era da Falta d'Água	
Figura 3.1.....	77
Tríade de Referência para o Estudo de Caso da CASAN	
Figura 3.2.....	81
E, mudanças ambientais; S, decisões estratégicas; O, decisões operacionais; A, decisões administrativas	
Figura 3.3.....	82
Estágios 1, 2, 3, adaptação estratégica; Estágios 4, 5, adaptação exploradora; Estágio 6, adaptação estratégica	
Figura 3.4.....	83
E <sub>1</sub> , E <sub>2</sub> , E <sub>3</sub> , mudanças ambientais	
Figura 3.5.....	84
As Cinco Fases de Crescimento de Larry Greiner	
Figura 4.1.....	158
Localização de Santa Catarina no Mercosul	
Figura 4.2.....	159
Vertente do Interior e Vertente Atlântica	
Figura 4.3.....	161
Cobertura Vegetal de Santa Catarina	
Figura 4.4.....	162
Comprometimento Ambiental por Atividades Regionais em Santa Catarina	
Figura 4.5.....	165
Comprometimento Ambiental por Ocupação Demográfica em Santa Catarina	
Figura 4.6.....	169
Localização Geográfica de Santa Catarina e Regionais da CASAN	

Figura 4.7.....	175
Esquema Simplificado de um Sistema de Abastecimento de Água Tratada	
Figura 4.8.....	176
Esquema Simplificado de uma Estação de Tratamento de Esgotos Sanitários	
Figura 4.9.....	178
Organograma da Companhia Catarinense de Águas e saneamento - CASAN	
Figura 5.1.....	218
Três Alternativas da Visão de Futuro da CASAN: Sobrevivência, Transformação e Extinção	
Figura 6.1.....	262
Tríade de Referência para o Estudo de Caso da CASAN	
Figura 6.2.....	269
Esquema do Planejamento do Programa de Comunicação Social	
Figura 6.3.....	281
Concepção do Processo do Planejamento Estratégico da CASAN	
Figura 6.4.....	282
Mudanças Ambientais e o Comportamento Adaptativo da CASAN no Período 1970 - 2002	
Figura 6.5.....	284
Estágios de Adaptação da CASAN: 1, 2, 3, Adaptação Estratégica; Estágios 4, 5, e 6 Adaptação Exploradora.	
Figura 6.6.....	273
A Crise de Identidade e as Cinco Fases de Crescimento de Larry Greiner	

## LISTA DE QUADROS

Quadro 4.1.....	118
Evolução de Adesão dos Municípios ao PLANASA	
Quadro 4.2.....	132
Evolução da Cobertura dos Serviços de Água e Esgotos no Brasil	
Quadro 4.3.....	133
Acesso aos Serviços de Saneamento 40% da População Mais Pobre e 10% da População Mais Rica	
Quadro 4.4.....	146
Características dos Contratos com Permanência de Ativos	
Quadro 4.5.....	166
Ranking do IDH dos Municípios Catarinenses - Os Melhores	
Quadro 4.6.....	166
Ranking do IDH dos Municípios Catarinenses - Os Piores	
Quadro 4.7.....	170
Missão da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN	
Quadro 4.8.....	172
Crescimento da Urbanização em Santa Catarina - 1960/2000	
Quadro 4.9.....	173
Concentração do Quantitativo de Pessoal Matriz e Regionais	
Quadro 4.10.....	174
Concentração dos Cargos por Níveis de Atividades	
Quadro 4.11.....	179
Indicadores de Evolução – Período 1971/2000	
Quadro 4.12.....	180
Evolução do Número de Convênios de Concessões Firmados entre as Prefeituras Municipais e a CASAN	

Quadro 4.13.....	182
Indicadores de Desempenho Nacional – 1999/2000	
Quadro 4.14.....	183
Participação da CASAN no Mercado em Santa Catarina	
Quadro 4.15.....	184
Resumo de Indicadores Empresas Estaduais	
Quadro 4.16.....	185
Resumo de Indicadores Empresas Municipais	
Quadro 4.17.....	186
Classificação Geral das 100 Melhores Empresas da Região Sul	
Quadro 5.1.....	190
Visão Cronológica dos Eventos Estudados – 1971/2002	
Quadro 5.2.....	193
Períodos de Abrangência dos Seminários de Desenvolvimento Gerencial	
Quadro 5.3.....	196
Programas do Sistema de Comunicação Social - Âmbito Interno	
Quadro 5.4.....	197
Programas do Sistema de Comunicação Social - Âmbito Externo	
Quadro 5.5.....	198
Composição dos Guias para a Mudança Comportamental	
Quadro 5.6.....	201
Grupos de Concentração por Problemas Organizacionais	
Quadro 5.7.....	209
Referência dos Projetos Propostos na Visão de Futuro da CASAN: 1993/1994	
Quadro 5.8.....	213
Resultado da Pesquisa de Hipercompetitividade - 1996	

Quadro 5.9.....	233
Pontuação da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN: Candidata: 008	
Quadro 6.1.....	263
Correspondência dos Eventos Relevantes e os Períodos de Gestão	
Quadro 6.2.....	265
Evolução do Número de Convênios de Concessões Firmados Entre as Prefeituras Municipais e a CASAN	
Quadro 6.3.....	277
Retrospectiva Consolidada dos Governadores e Diretores Presidentes da CASAN - 1971/2002	
Quadro 6.4.....	281
Principais Eventos, Mudanças Ambientais e o Tipo de Adaptação da CASAN	
Quadro 6.5.....	285
Principais Eventos, Mudanças Ambientais, Tipo de Adaptação e Crise Revolucionária Identificada na Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN	

## LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1.....	134
Domicílios Sem Acesso a Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	
Tabela 4.2.....	139
Companhias Multinacionais Ativas em Águas na América Latina	
Tabela 4.3.....	142
Companhias Multinacionais Ativas, por grupo na Águas no América Latina	
Tabela 4.4.....	160
Recursos Hídricos Disponíveis X Demanda	
Tabela 4.5.....	160
Consumo de Água por Atividade: Doméstico, Industrial e Irrigação	
Tabela 4.6.....	171
Composição do Capital Social da CASAN	
Tabela 4.7.....	187
Margem das Despesas de Pessoal/2000	
Tabela 5.1.....	212
Notas e Respectivos Critérios da Avaliação da Pesquisa de Hiper-Competitividade	
Tabela 5.2.....	213
Situação Provável em Relação dos Resultados da Pontuação	
Tabela 6.1.....	274
Cronograma dos Seminários Realizados no Anteprojeto do Planejamento Estratégico	
Tabela 6.2.....	295
Jurisdição das Superintendências da CASAN, com as respectivas Regiões Hidrográficas	

## GLOSSÁRIOS<sup>(\*)</sup>

(\*) As descrições dos termos técnicos ou outras referências contidas no presente glossário são de diversas autorias, não foi possível identifica-las em função do material ter sido coletado e disponibilizado como contribuição de terceiros, através da internet ou e-mail e da HSM MANAGEMENT e VOCÊ S.A.

**Alianças Estratégicas** - São uma associação entre várias empresas que juntam recursos, competência e meios para desenvolver uma atividade específica ou criar sinergias de grupo. Para conquistar um novo mercado (geográfico ou setorial), adquirir novas competências ou ganhar dimensão crítica, as empresas têm, em regra, três opções: a fusão ou a aquisição; a internacionalização; e a celebração de alianças estratégicas com um ou vários parceiros. As alianças tanto podem efetuar-se entre empresas que atuam em ramos de atividade diferentes como entre concorrentes. Distinguem-se das *joint-ventures*, em que os parceiros partilham a propriedade de uma nova empresa.

**Benchmark e Benchmarking** - Atitude de comparar processos, práticas, funções e resultados com os líderes reconhecidos para identificar as oportunidades para melhoria do desempenho. Trata-se de um processo contínuo, que pode incluir a comparação de estratégias, produtos, serviços, operações, processos e procedimentos. Essa comparação pode ser feita inclusive com líderes de ramos de atuação diferentes da organização. Segundo International Benchmarking Clearinghouse (IBC), o benchmarking é um processo sistemático e contínuo de medida e comparação das práticas de uma organização com as das líderes mundiais, no sentido de obter informações que a possam ajudar a melhorar o seu nível de desempenho. Ou seja, é uma técnica de observação e adaptação das melhores práticas das melhores empresas, que, no entanto, não deve ser confundida com a espionagem industrial.

**Core Competence** - O conceito surgiu em 1990, na Harvard Business Review, em artigo intitulado "*The Core Competence of the Corporation*", da autoria de Gary Hamel e C. K. Prahalad. Designa as competências estratégicas, únicas e distintivas de uma organização. Poderá ser, por exemplo, um conhecimento técnico ou uma tecnologia específica que é susceptível de oferecer um valor único para os clientes e que distingue a empresa das rivais.



**Downsizing** - Um termo importado da informática, que aplicado à gestão significa a redução radical do tamanho da empresa, geralmente através do *delaying* (redução dos níveis hierárquicos) ou da venda de negócios não estratégicos. As empresas ganham flexibilidade e perdem burocracia e ficam mais próximas do mercado e dos clientes.

**Eficácia** - Representa o grau de atingimento dos resultados institucionais ou o nível de atingimento de uma meta.

**Eficiência** - Define a taxa de valor agregado do desempenho institucional, ou seja, a relação entre o custo e o benefício envolvido na prestação de um determinado serviço. Está relacionada com o modo pelo qual são utilizados os recursos disponíveis.

**Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista** - São pessoas jurídicas de direito privado, criadas ou assumidas pelo Estado para a prestação de serviço público ou para exploração de atividades econômicas. Só podem ser criadas e extintas por lei. As sociedades de economia mista são compostas por capitais públicos e privados e só podem assumir a forma de sociedades anônimas. Não estão sujeitas à falência, mas seus bens são penhoráveis e a entidade que as institui responde subsidiariamente pelas suas obrigações. As empresas públicas são constituídas de capital exclusivamente público. Podem assumir qualquer forma de organização empresarial – o que a caracteriza é o seu capital exclusivamente público de uma só ou de várias entidades, mas sempre capital público. Respondem pelos seus atos, comparecendo o Estado, subsidiariamente, se faltar recursos para saldar seus débitos.

**Ética Negocial** - Embora a maioria das empresas se auto-proclame ética e socialmente responsável, poucas têm um comportamento que o justifique. O conceito de ética negocial (*business ethics*) resume o conjunto de princípios e códigos de comportamento moralmente aceitáveis nos negócios.

**Gestão da Mudança** - A idéia não é propriamente nova. O que mudou foi a própria natureza da mudança, que de incremental e passível de previsão passou a

descontínua, veloz e imprevisível. Segundo o livro *Fast Forward*, as três forças geradoras da mudança são as tecnologias, a desregulamentação e a globalização. Os gestores devem preparar-se para a mudança através da resposta a três perguntas fundamentais: *Como será a organização do futuro? Qual o processo de mudança ideal? Qual o tipo de competências que é necessário?*

**Gestão por Objetivos** - Criada por Peter Drucker nos anos 50, a gestão por objetivos (*management by objectives - MBO*) descreve um sistema de gestão em que os trabalhadores e os gestores de topo definem em conjunto qual é o objetivo final do seu trabalho, como o realizar, de que forma será avaliado e qual o tempo necessário à concretização. É uma técnica popular em todo o mundo.

**Learning Organization** - Criado por Chris Argyris, professor em Harvard, designa por *learning organizations* (organização em constante aprendizagem) as empresas que aprendem à medida que os seus trabalhadores vão ganhando novos conhecimentos. O conceito é baseado na idéia de Argyris, chamada *double-loop learning* (quando os erros são corrigidos através da alteração das normas empresariais que o causaram). Em 1990, Peter Senge, professor do MIT, popularizou o conceito através do best-seller *The Fifth Discipline - The Art and Practice of a Learning Organization*.

**Liderança** - Existem características básicas para que um indivíduo possa tornar-se um líder, tais como visão, integridade (conhecimentos, autoconfiança e maturidade) e vontade de assumir riscos. Os líderes são, em regra, pessoas muito persistentes, com grande carisma e motivadas pelo seu instinto. Segundo Warren Bennis, "*um bom gestor faz as coisas bem, enquanto um bom líder faz as coisas certas*".

**Pensamento Estratégico** - As décadas de 70 e 80 foram a época áurea o planeamento estratégico. Na prática, a maioria desses planos acabou por fracassar. Henry Mintzberg diagnosticou os motivos. Segundo o canadiano, o excesso de análise cria uma espécie de paralisia. Por outro lado, considera que não se deve separar o planeamento da ação. Enquanto planejar é um exercício analítico, a estratégia baseia-se na criatividade, intuição e capacidade de síntese. Para designar esta última atitude propõe, em alternativa, o termo "*pensamento estratégico*".

**Responsabilidade Pública** - Consiste na responsabilidade dos administradores e dos servidores públicos em promover e disseminar os valores e os princípios fundamentais da Administração Pública e apresentar comportamentos éticos, exercendo um estilo de administração transparente, voltada para a prestação de contas, procurando estar continuamente consciente dos impactos públicos potenciais relacionados com sua atuação. O fundamento que embasa o conceito de "*responsabilidade pública*" é o de que no convívio público e, principalmente no exercício de uma função pública não existe "*meia ética*". E para tanto, o espírito público deve impregnar o conjunto de valores pessoais do servidor, incorporando-se à sua personalidade.

**Vantagem Competitiva** - Michael Porter demonstrou que as empresas bem sucedidas obedecem a padrões definidos de comportamento que podem ser resumidas em três estratégias genéricas (as fontes de vantagem competitiva sobre os concorrentes): (1) Liderança baseada no fator custo - Possuir custos mais baixos do que os rivais; (2) Diferenciação - Criar um produto ou serviço que é visto na indústria como único; (3) Focalização - Combinar as duas estratégias direcionando-as para um alvo específico.

**Visão de Futuro** - A visão de futuro é a representação do que a organização espera de si mesma e de seu desempenho dentro de um cenário futuro. É uma projeção de si mesma, com base em suas expectativas. É um importante referencial para a organização, pois, além de caracterizar o tipo de mudança que esta deverá buscar, pode apontar a distância que há entre a situação atual e a desejada. A observância da visão de futuro leva a organização a aumentar sua capacidade de gerar idéias diferentes sobre o futuro, expandindo a sua capacidade de pensar além das metas de curto prazo e de imaginar futuros alternativos. A habilidade de criar visões e caminhar em direção a elas é o principal determinante do sucesso institucional.

## 1. INTRODUÇÃO

*"A característica do pensamento científico é ser um pensamento de procura, não um sistema de verdades demonstradas. Por conseguinte, o processo é heurístico, de descoberta, de problematização, de questionamento, de abertura, em que o exercício da consciência crítica é uma constante, em que a mente se vê desprovida de resposta, se vê assaltada por dúvidas, mas também se sente motivada a tentar por conta própria".*

Délcio Vieira Salomon

O setor saneamento vive um momento de rompimento de tradições do monopólio e uma forte ausência de objetivos sociais, aliados ainda com a indefinição de regras de mercado e políticas públicas que balizem as competências e responsabilidades de cada um dos atores envolvidos neste emergente cenário competitivo.

As mudanças do perfil dos dirigentes municipais, além de estabelecer regras explicitam nas relações entre concedente e concessionária, exigem novas alternativas para as negociações de renovação das concessões. Diferente do cenário e das regras coercitivas de três décadas passadas, as concessões provocam uma ebulição no mercado que transpassa a fronteira dos estados e municípios, com a entrada de novos concorrentes, nacionais e internacionais e estar preparado para enfrentar estes desafios é uma questão de sobrevivência.

Todos os tipos de organizações compartilham o desafio de se manterem sintonizados com as exigências do macro ambiente, cuja característica maior é a sua volatilidade. Para equipararem-se com o ritmo e velocidade das mudanças tecnológicas, econômicas e sociais, as organizações necessitam cada vez mais trabalhar com padrões de flexibilidade, adaptabilidade e inovação, de uma forma sistemática e integrada (Cabral, 2000:227).

Poucos são os setores remanescentes em que a competição ainda não interferiu na estabilidade e na dominação dos mercados. Nenhuma empresa e

nenhum país têm condições de ignorar a necessidade de competir. Todas as empresas e todos os países devem procurar compreender e exercer com maestria a competição (Porter, 1999:07).

O cenário empresarial nunca foi tão competitivo como hoje. Não importa que setor sua empresa atue – eletro-eletrônico, alimentício, varejo, alta tecnologia ou financeiro – todos os dias sua missão se torna mais difícil de ser realizada (Dextron, 2000:2).

Assim, como as outras organizações, as empresas estatais de saneamento também vivenciaram diversos processos de mudanças em seus cenários de atuação. Desde sua criação na década de 70, impostas sob um regime autoritário, como o monopólio, sem concorrência. Até os dias atuais, onde as ameaças de privatização, terceirização e perdas das concessões, resultam dos obsoletos modelos gerenciais que acumularam deficiências ao longo dos anos, ignorando também a necessidade da aprendizagem organizacional (Silva Filho, 1998:02).

## 1.1. EXPOSIÇÃO DO TEMA

Para Pereira e Baltar (1995:25-26), o modelo institucional e financeiro criado no final dos anos 60 para a implementação dos serviços de saneamento no Brasil; responsável pela elevação dos índices de atendimento do setor, vem apresentando um prolongado processo de esgotamento, caracterizado por desequilíbrios de natureza institucional, financeira e empresarial. Simultaneamente, graves dificuldades, como as que se relacionam a seguir, ainda persistem na oferta dos serviços:

- Nas áreas urbanas, 12% da população não possuem acesso a qualquer sistema de abastecimento de água tratada e 65% não dispõem de serviços de coleta de esgotos (FIBGE, Censo de 1991).
- Segue em curso um significativo processo de poluição ambiental, devido à carência quase absoluta de tratamento de águas servidas e à disposição inadequada dos resíduos sólidos. Apenas 8% dos esgotos produzidos no país recebem tratamento.
- Vários sistemas metropolitanos de abastecimento de água apresentam-se saturados ou em vias de saturação.
- Há dificuldades e custos crescentes para obtenção de uma oferta adequada de recursos hídricos.

Reforçam ainda que, a consequência mais grave deste quadro é o risco de regressão nos índices de cobertura já verificados, inclusive o que se refere aos serviços de abastecimento de água tratada, tendo em vista não só a incapacidade de parcela dos prestadores dos serviços se automanterem como organizadores eficientes e viáveis, como também a impossibilidade de manutenção dos níveis de investimentos necessários para a prestação ampliada do atendimento.

## 1.2. O CONTEXTO AMBIENTAL DO PROBLEMA DA PESQUISA

A ausência de uma política de saneamento a partir da deterioração do Plano Nacional do Saneamento - PLANASA, instituído em 1971, tem resultado em ações públicas desordenadas e desarticuladas, incapazes de promover o adequado

equacionamento dos problemas relacionados ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário no Brasil. Não menos grave é a situação dos demais ramos do saneamento ambiental, tradicionalmente órfãos de uma política nacional que apóie as ações municipais em áreas como resíduos sólidos e drenagem urbana, entre outras (Pereira e Baltar, 1995:26-28).

Segundo os autores, para modernizar o setor saneamento é preciso, em linhas gerais, eliminar ineficiências e maximizar os processos de produção, distribuição e comercialização de serviços, com vistas a preparar as instituições do setor para responder adequadamente às seguintes necessidades:

- a. Aumentar potencial competitivo, a partir de esquemas técnico-econômico-financeiro auto-sustentáveis.
- b. Aumentar a cobertura dos serviços em áreas urbanas e rurais.
- c. Incorporar novas ações complementares e inadiáveis na área de saneamento ambiental, como tratamento de resíduos sólidos e líquidos, recuperação de áreas degradadas e drenagem.
- d. Melhorar a qualidade dos serviços prestados à população; e modernizar práticas, processos e métodos de gestão.

Cabe destacar que, neste momento mais do que o efeito catalisador de um novo modelo, as políticas públicas no Brasil ressentem-se da falta de uma estrutura institucional estável, apta a abrigar a diversidade e a complexidade das demandas e das alternativas de oferta.

Os serviços de saneamento estão incluídos, universalmente, na categoria dos que mais contribuem para a melhoria da saúde e da qualidade de vida e do meio ambiente, o que consagra a necessidade de sua universalização. No Brasil, essa

questão tem sido tratada como uma dívida social, que deve ser liquidada mediante maior oferta dos serviços. A saúde, vista hoje como um reflexo das condições de vida, não restringe o problema sanitário ao âmbito da doença. A saúde pública, desde as grandes epidemias que se registraram nas primeiras grandes concentrações urbanas européias, tem reconhecido a inegável importância do abastecimento de água e do saneamento dentre o conjunto de intervenções necessárias para a melhoria do perfil da população (Azevedo e Rezende, 1995:60).

### 1.3. DEFINIÇÃO E FORMULAÇÃO DAS PERGUNTAS DA PESQUISA

Durante sua existência, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN passou por estágios de evolução e revolução. Estes foram caracterizados dentro das diversas fases de seu crescimento, com constantes mudanças do seu ambiente organizacional. Vários cenários se moldaram, exigindo ações, que na sua maioria foram apenas reativas ou adaptativas. As quatro grandes mudanças neste cenário, que hoje representam as maiores ameaças são: a escassez de recursos financeiros para investimentos; as quedas das concessões; a política de desestatização do Governo Federal e os desafios do desenvolvimento sustentável<sup>1</sup>.

As mudanças das regras do mercado, aliada aos desafios das renovações das concessões, delineiam um futuro incerto e instável. As facilidades iniciais obtidas com as concessões, tornam-se agora dificuldades para sua permanência no mercado. O mesmo governo que impôs sua criação através do PLANASA, é o

---

<sup>1</sup> O desenvolvimento sustentável como variável interveniente, imprime no ambiente de atuação das empresas de saneamento um dos maiores desafios se considerarmos que, a matéria prima e os resíduos do processo produtivo das ETA's e ETE's, tem como ponto comum a preservação dos mananciais de água para abastecimento das atuais e futuras populações urbanas e rurais.



mesmo que pede sua extinção através da implementação da política federal de desestatização (Silva Filho, 1998:141).

Sob estas circunstâncias, a questão mais apropriada não é “*com o quê?*”, a competitividade das empresas de saneamento deve parecer, mas “*como?*”, elas devem tornar-se competitivas frente aos novos desafios.

Com base no exposto formulou-se o seguinte problema de pesquisa:

***Qual o comportamento adaptativo da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN, em função da natureza e extensão das mudanças ambientais ocorridas no cenário do setor saneamento e quais os eventos internos de maior relevância que se identificam com este comportamento?***

## 1.4. OBJETIVOS

### 1.4.1. Objetivo Geral

- Identificar as diversas fases do desenvolvimento organizacional, considerando as variáveis envolvidas nos cenários de mudanças e seus impactos no ambiente de atuação de uma companhia estadual de saneamento.

### 1.4.2. Objetivos Específicos

- Determinar quais foram as mudanças ambientais e qual o comportamento adaptativo da empresa objeto de estudo.
- Identificar a evolução dos cenários e os principais eventos externos que representaram significativas transformações no setor saneamento.
- Caracterizar as principais variáveis internas, que representaram maior impacto no desenvolvimento de estratégias empresariais.
- Demonstrar que diversas propostas de mudanças foram elaboradas ao longo de sua existência e que conseqüências resultaram do fato de não terem sido operacionalizadas.
- Propor um sistema de gestão, com as principais estratégias a serem implementadas.

## 1.5. CONTRIBUIÇÃO, RELEVÂNCIA E ORIGINALIDADE DO ESTUDO

Com a dissertação de mestrado, defendida em 1998, *“A Competitividade e a Quebra de Paradigmas Gerenciais: Um Estudo de Caso em uma Empresa de Saneamento”*, o autor teve a oportunidade de confirmar as seguintes hipóteses:

- A função saneamento foi exercida, ao longo dos tempos, de forma isolada do ambiente ao qual estava inserido. Ficando em evidência que as questões ambientais, hoje representam o principal paradigma que influenciam qualquer tomada de decisão.
- O modelo gerencial do setor de saneamento, precisa evoluir rapidamente e adaptar-se as novas regras de competitividade;
- As empresas de saneamento devem identificar e desenvolver *“core competences”*, se quiserem continuar na arena de competitividade;
- A estratégia empresarial deve ser a mudança da visão de produto para a visão de mercado, com foco no cliente e nas questões ambientais;
- A privatização, a municipalização, a terceirização e a perda das concessões, são ameaças conseqüentes das ações gerenciais reativas, que exigiam maior interação com as prefeituras, (o poder concedente) o titular das concessões, ou seja, o principal cliente;
- A ausência de planejamento estratégico e a não institucionalização de um plano de marketing, contribuíram para uma visão míope do real papel das empresas de saneamento. Quer sejam como agentes de saúde pública ou agentes de preservação ambiental.

Considerando o momento único de transformações que altera o cenário das empresas de saneamento e a grande influência das variáveis intervenientes, que rompem com os antigos modelos de gestão, imprimindo novos paradigmas competitivos observa-se que o tema está inserido no atual contexto. Portanto, sua relevância está, além do conteúdo e dos resultados que serão apresentados, criar oportunidades para que outras empresas do setor possam usar o mesmo processo para estudar o seu comportamento adaptativo, traçando assim um perfil entre as diversas empresas do setor saneamento, quer seja municipal ou estadual.

A contribuição desta pesquisa é a consolidação de conceitos e métodos de pesquisas baseadas nas análises históricas das organizações brasileiras pelos motivos já citados anteriormente e, sendo raros os trabalhos que visam entender o comportamento adaptativo das empresas de saneamento, tendo como base o passado, as conseqüências das decisões no presente e estratégias que devem ser adotadas para que o futuro não se torne uma continuidade de decisões tomadas na forma de um expectador passivo.

Inédito, por ser um trabalho pioneiro, realizando um estudo desta abrangência, confrontando a seqüência de eventos estudados, com as mudanças ambientais no qual esta inserida a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN ou outras do setor, permitindo traçar seu perfil, bem como seus padrões de comportamentos, evolução e conseqüências dessas ações e as omissões de seus dirigentes e acionistas majoritários.

A originalidade está na proposta de estudar o comportamento de uma empresa do setor saneamento, utilizando a Análise Histórica (Chanlat, 1999; Kieser, 1994 e Alzira Salama, 1994), o Modelo do Comportamento Adaptativo de Igor Ansoff (1990) e o Modelo da Teoria do Desenvolvimento de Larry Greiner (1975),

procedendo a uma “*triangulação*” para inferência das hipóteses e consolidação dos resultados.

A empresa estudada não é privilegiada com pesquisas acadêmicas que tenham como objetivo teses de doutorado. Os poucos trabalhos dedicados exclusivamente à empresa, moldados no rigor científico, são as dissertações de mestrado de alguns abnegados funcionários, que venceram por conta própria as barreiras e as dificuldades para realizarem sua “*missão*”. Portanto, além de seu ineditismo e originalidade, destaca-se como sendo a primeira tese de doutorado defendida por um funcionário da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN.

## 1.6. LIMITAÇÕES DA PESQUISA

O autor realizou suas pesquisas tendo como objeto de estudo a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, empresa em que desenvolve atualmente suas atividades profissionais, o que naturalmente gerou algumas barreiras para o desenvolvimento de seu trabalho durante os sete anos que freqüentou os programas de pós-graduação de mestrado (1996/1998) e doutorado (1999/2003).

Outra limitação deve-se a disponibilidade de dados e informações históricas de interesse sobre alguns eventos da empresa ao longo da sua existência. Os arquivos oficiais estavam disponíveis apenas a partir do último decênio. Antes desta data ou não existiam de fato, ou estavam microfilmados ou “*empacotados*” em arquivos diversos e sem identificação. Somente foi possível suprir esta deficiência

com a colaboração voluntária de alguns profissionais que disponibilizaram espontaneamente seus preciosos “tesouros”, guardados com muito carinho e que sem esta iniciativa não teríamos logrado êxito.

A troca de diretores e o rodízio de gerentes, também estabeleceram limites à pesquisa. Dependendo do período e a frequência com que ocorriam, tinha-se que descartar alguns dados para não comprometer os resultados das informações, pois corria-se o risco de absorver vícios de divergências “político partidárias” na interpretação de alguns eventos, principalmente quando o tema era privatização, municipalização e descentralização.

Para isentar influências pessoais e particularizadas, na opinião dos dados relacionados aos gerentes, utilizou-se os resultados de três pesquisas desenvolvidas no âmbito da empresa, sendo duas delas coordenadas pelo pesquisador e uma tese de doutorado, tinham com foco principal os gerentes. Portanto a participação na pesquisa do corpo gerencial da CASAN foi feita, mas de forma indireta através de outras pesquisas coordenadas pelo autor.

Finalmente, a limitação da pesquisa em abranger outras companhias estaduais de saneamento, inviabilizada pela falta de patrocinadores além de considerar que o pesquisador não pode dispor de recursos financeiros para operacionalizá-las.

A comparação do resultado com outras congêneres somente será possível ao longo de outros estudos a serem realizados, por pesquisadores com interesse no tema, tendo como objeto outras empresas estaduais ou municipais de saneamento.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1. ORGANIZAÇÃO E O AMBIENTE ORGANIZACIONAL

*“O cenário atual, de crescentes mudanças econômicas, políticas e sociais, tem provocado a necessidade de rever configurações organizacionais de maneira a adequá-las ao atual ambiente turbulento e mutável. (...) É preciso que uma nova configuração organizacional seja gradativamente desenhada, considerando esta nova realidade que se esboça”.*

Graziela Dias Alperstedt (2000:16)

Segundo Robbins (2002:31-32), uma organização é um arranjo sistemático de duas ou mais pessoas que cumprem papéis formais e compartilham um propósito comum. Destaca o autor que as organizações possuem três características comuns. A primeira é que cada uma tem um propósito distinto, normalmente expresso em termos de metas ou conjunto delas. A segunda é que cada uma é composta de pessoas. A terceira é que todas as organizações desenvolvem estrutura sistemática, que define papéis formais e limita o comportamento de seus membros.

Chiavenato (1999:08-10) define organização como uma entidade social composta de pessoas que trabalham juntas e deliberadamente estruturada em divisão para atingir um objetivo comum. Deliberadamente estruturada significa que as tarefas são divididas entre seus membros, e a responsabilidade pelo seu desempenho é atribuída por cada um dos membros da organização. O propósito de toda organização é produzir um produto ou serviço para satisfazer necessidade dos clientes, que podem ser consumidores, usuários, associados ou contribuintes.

Concebidas pela teoria administrativa como sistemas abertos, as organizações vêm, cada vez mais, despertando a atenção para a necessidade de responder com rapidez às pressões do meio ambiente. O cenário atual, de crescentes mudanças econômicas, políticas e sociais, tem provocado a necessidade

de rever configurações organizacionais de maneira a adequá-las ao atual ambiente turbulento e mutável. A organização do tipo burocrática já não responde adequadamente aos novos valores que são progressivamente formados ao longo dos anos. É preciso que uma nova configuração organizacional seja gradativamente desenhada, considerando esta nova realidade que se esboça. A necessidade de introduzir a noção de mudança e inovação nas organizações não pode ser apenas um modismo, ela é uma questão de sobrevivência e possibilidade de sucesso (Alperstedt, 2000: 16).

As organizações, entendidas como sistemas abertos, devem estar em constante interação com o ambiente. Este, sendo infinito em sua amplitude e extensão, exerce influência sobre a organização, que deve reagir para sobreviver. Desse modo o ambiente organizacional, segundo Richard L. Daft (1999:54-72), é definido como todos os elementos que existem fora dos limites da organização e que têm o poder de afetar toda ou parte dela.

O ambiente de uma organização pode ser entendido pela análise de seu domínio dentro de setores externos. O domínio de uma organização é o campo de ação ambiental escolhido. É o território que uma organização demarca para si mesma em relação a produtos, serviços e mercados atendidos. O domínio define o nicho da organização e os setores externos com os quais ela vai interagir para alcançar seus objetivos. Abrange diversos setores ou subdivisões do ambiente externo constituído por elementos semelhantes. Dez setores podem ser analisados para cada organização: industrial, matérias-primas, recursos humanos, recursos financeiros, mercado, tecnologia, condições econômicas, governamental, setor sócio-econômico e setor industrial.



Para a maioria das empresas, os setores podem e ainda ser subdivididos no ambiente de tarefas e no ambiente geral.

- Ambiente da Tarefa: Inclui setores com os quais a organização interage diretamente e que têm impacto direto na capacidade da organização em alcançar seus objetivos. Normalmente inclui os setores industrial, de matérias-primas, de recursos humanos, de mercado e o setor internacional (empresas ligadas as mesmas atividades que imprimem forte concorrência).
- Ambiente da Geral: Abrange os setores que podem não ter um impacto direto nas operações diárias de uma empresa, mas têm influência indireta sobre elas. Muitas vezes inclui os setores governamentais, sócios culturais, condições econômicas, de tecnologia e recursos financeiros. Esses setores afetam em algum momento todas as organizações.

O ambiente como um todo pode ser visto como fonte de informação e estoque de recursos. Para Stoner e Freeman (1999: 61-65), dependendo da abordagem que se faça do meio ambiente, uma organização enfrenta um desses dois problemas teóricos: **incerteza**, causada por falta de informação; e **dependência** de outros para obtenção de recursos vitais provenientes de fontes externas. Citam ainda, que outros modelos tentam explicar as relações entre as organizações e o meio ambiente. Entre elas estão:

- Seleção Natural: Este modelo é baseado em teorias biológicas de ecologia populacional, e adota a ênfase que elas dão à competição de recursos. No estágio de variação, as organizações são repostas diferentes às pressões ambientais; o erro e o acaso são tão importantes quanto as habilidades de resolver problemas para se determinar que organização irá adquirir informações e

recursos de modo mais eficiente. No estágio de seleção, aquelas organizações que melhor se adaptarem às restrições pelo ambiente irão sobreviver.

- Dependência de Recursos: Este modelo presume que as organizações dependem do ambiente para a obtenção de recursos, como fornecedores, clientes, competidores e regulamentadores. A organização pode agir sozinha para adquirir e manter esses recursos – como exemplo, negociando contratos de longo prazo ou adotando uma inovação tecnológica. Podendo também agir coletivamente com outras organizações – sendo o caso de formarem associações comerciais e industriais, por exemplo. A estratégia da organização irá variar de acordo com a importância relativa de cada uma de suas dependências.

Para Morgan (1996: 48-52), quando se reconhece que os indivíduos, os grupos e as organizações têm necessidades que devem ser satisfeitas, a atenção volta-se invariavelmente para o fato de que isto depende de um ambiente mais amplo a fim de garantir várias formas de sobrevivência. É este tipo de pensamento que agora está subentendido no “*enfoque sistêmico*” da organização que tira sua principal inspiração do biólogo teórico Ludwig von Bertalanffy. Desenvolvido simultaneamente de ambos os lados do Atlântico nos anos 50 e 60, o enfoque de sistemas fundamenta-se no princípio de que as organizações, como os organismos estão “abertos” ao seu meio ambiente e devem atingir uma relação apropriada com este ambiente caso queiram sobreviver.

O autor destaca que, no nível pragmático, o enfoque dos sistemas abertos freqüentemente contempla certo número de assuntos-chave. No primeiro, há uma ênfase sobre o ambiente dentro do qual a organização existe. Surpreendentemente, como possa parecer agora, os teóricos da administração clássica deram

relativamente pouca atenção ao ambiente. Trataram a organização como um sistema mecânico “*fechado*” e se preocuparam com os princípios de planejamento interno.

A visão dos sistemas abertos modificou tudo isto, sugerindo que se deveria sempre efetuar o processo de organização tendo-se em mente o ambiente. Dessa forma, bastante atenção tem sido dada à compreensão da “*atividade ambiental*” imediata, definida por pelas interações organizacionais diretas (clientes, concorrentes, fornecedores, sindicatos e agências governamentais), bem como do contexto mais amplo ou “ambiente geral”. Tudo isto tem implicações fundamentais para a prática organizacional, ressaltando a importância de se ter a capacidade de pesquisar e sentir mudanças não só na tarefa, mas também no contexto ambiental, de se ter a capacidade de ligar e de se administrar os limites críticos e áreas de interdependência, além de ser capaz de desenvolver resposta estratégicas apropriadas. Muito do difundido interesse na estratégia organizacional é um produto da percepção de que as organizações devem ser sensíveis ao que ocorre no mundo que as rodeia.

Um segundo aspecto do enfoque de sistemas abertos é aquele que define uma organização em termos de subsistemas inter-relacionados. Ressalta o autor que sistemas são como as caixas chinesas no sentido de que sempre contêm conjuntos dentro de conjuntos. Dessa forma, as organizações contêm indivíduos (que são sistemas em si mesmos) que pertencem a grupos ou departamentos que também pertencem a divisões maiores, e assim por diante. Caso se defina a organização como um sistema, então os outros níveis podem ser compreendidos com subsistemas, exatamente como as moléculas, células e órgãos que podem ser vistos

como subsistemas de um organismo vivo, mesmo que sejam complexos sistemas em si mesmos.

O terceiro aspecto no uso pragmático do enfoque sistêmico reside na tentativa de estabelecer congruências entre diferentes sistemas para identificar e eliminar disfunções potenciais. Assim como o enfoque sociotécnico do trabalho enfatiza a importância de balancear os requisitos humanos e técnicos, a teoria dos sistemas abertos encoraja mais genericamente o balanceamento dos subsistemas estratégicos, ambiental, técnico, gerencial, estrutural e o humano-cultural.

## 2.2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO ESTRATÉGICA

*"A organização é a corporificação de sua estratégia."*

Thomaz Wood Jr

O planejamento estratégico ainda é um diferencial entre aquelas empresas que decididamente querem permanecer neste conturbado mercado competitivo. Independente do setor, porte, localização geográfica e atividade econômica, cada vez mais a gestão estratégica de negócios impele uma vantagem competitiva na alavancagem de recursos para investimento, na permanência e principalmente na busca de novos mercados.

Kotler (2000:86-104), lembra que os conceitos e as ferramentas que são as bases do planejamento estratégico surgiram na década de 70 como resultado de uma sucessão de ondas de choque que atingiram a indústria norte-americana – a crise de energia, a inflação de dois dígitos, a estagnação econômica, as vitórias da concorrência japonesa e a desregulamentação de setores importante. As empresas

norte-americanas já não podiam mais se basear em simples projeções de crescimento para planejar a produção, as vendas e os lucros.

O autor destaca que o planejamento estratégico exige ações em três áreas-chave: a primeira é gerenciar os negócios da empresa como carteira de investimentos. A segunda área-chave envolve a avaliação dos pontos fortes de cada negócio, considerando a taxa de crescimento de mercado e a posição competitiva da empresa no mercado. A terceira área-chave é a estratégia. A empresa deve desenvolver um plano de ação para cada um de seus negócios, a fim de atingir seus objetivos de longo prazo. Cada empresa deve determinar o que tem mais sentido à luz de sua posição no setor, de seus objetivos, de suas oportunidades, de suas habilidades e de seus recursos.

Com base em George Steiner (1969), Oliveira (1998a: 32-57) estabelece cinco dimensões do planejamento. A primeira dimensão corresponde ao assunto abordado, que pode ser produção, pesquisa, novos produtos, finanças, marketing, instalações, recursos humanos etc. A segunda corresponde aos elementos do planejamento, entre os quais podem ser citados propósitos, objetivos, estratégias, políticas, programas, orçamentos, normas e procedimentos, entre outros. A terceira corresponde à dimensão de tempo do planejamento, que pode ser, por exemplo, de longo, médio ou curto prazo. A quarta dimensão corresponde às unidades organizacionais onde o julgamento é elaborado, e nesse caso pode-se ter planejamento corporativo, de subsidiárias, de grupos funcionais, de divisões, de departamentos, de produtos etc. A quinta dimensão corresponde às características do planejamento que podem ser representadas por complexidade ou simplicidade, qualidade ou quantidade, estratégico ou tático, confidencial ou público, formal ou informal, econômico ou caro. Salaria que estes aspectos das dimensões não são

mutuamente exclusivos e nem representam linhas demarcatórias muito claras. Entretanto, as cinco dimensões apresentadas permitem visualizar a amplitude do assunto planejamento.

Ressalta o autor que o planejamento estratégico corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo executivo para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado. O planejamento pressupõe a necessidade de um processo decisório que ocorrerá antes, durante e depois de sua elaboração e implementação na empresa. O processo de planejar envolve, portanto, um “*modo de pensar*”; e um salutar modo de pensar envolve indagações; e indagações envolvem questionamentos sobre o que será feito, como, quanto, para quem, por que, por quem e onde será feito.

O desempenho de qualquer empresa num determinado ramo de atividade é divisível em duas partes: a primeira é atribuível ao desempenho médio de todos os concorrentes do setor, e a segunda decorre do desempenho relativo da empresa no setor, acima ou abaixo da média (Porter, 1999:9-34).

O autor destaca que, o estado da competição num setor depende de cinco forças básicas: o poder de negociação dos compradores; o poder de negociação dos fornecedores; a ameaça de novos concorrentes; a ameaça dos substitutos e a intensidade da rivalidade. Ou seja:

1. Poder de Negociação dos Compradores: Os compradores também são capazes de forçar a baixa dos preços, de exigir melhor qualidade ou de cobrar maior prestação de serviços, jogando os concorrentes uns contra os outros.
2. Poder de Negociação dos Fornecedores: Os fornecedores são capazes de exercer o poder de negociação sobre os participantes de um setor através da elevação dos preços ou da redução da qualidade dos bens e serviços.

Principalmente se um grupo de fornecedores formam “lobby”, centralizando o fornecimento de matéria-prima ou insumos essenciais a produção ou manutenção do processo produtivo.

3. Ameaça de Novos Concorrentes: Os novos entrantes em um setor trazem novas capacidades, o desejo de ganhar participação no mercado e, em geral, recursos substanciais. A seriedade da ameaça de entrada depende da expectativa dos entrantes em relação às barreiras existentes e à reação dos concorrentes. São seis as principais barreiras de entrada: (a) Economia de Escala; (b) Diferenciação do produto; (c) Exigências de Capital. (d) Desvantagens de Custo, independentes do tamanho; (e) Acesso a Canais de Distribuição e (f) Política Governamental.
4. A Ameaça dos Substitutos: Impondo um teto aos preços, os produtos ou serviços substitutos limitam o potencial de um setor. A não ser que se consiga melhorar a qualidade do produto ou, de alguma forma (através do marketing) estabelecer uma diferenciação, o setor sofrerá as conseqüências nos lucros e, possivelmente, no crescimento. É inquestionável que, quanto mais atrativa for a opção excludente “*preço-desempenho*” oferecida pelos produtos substitutos, mais rígidos serão os limites impostos ao potencial de lucro do setor.
5. Intensidade da Rivalidade: A rivalidade entre os concorrentes assume a forma usual de manobras pelo posicionamento – a utilização de táticas como competição no preço, introdução de produtos e combates publicitários.

Ressalta Porter (1999:73), que estratégia é a criação de compatibilidade entre as atividades da empresa. Seu êxito depende do bom desempenho de muitas atividades – e não apenas de poucas – e da integração entre elas. Se não houver

compatibilidade entre as atividades, não existirá uma estratégia diferenciada e a sustentabilidade será mínima. Ao longo da maior parte da indústria, o progresso tecnológico afetou principalmente o componente físico das empresas. Durante a Revolução Industrial, as empresas conquistaram a vantagem competitiva através da substituição da mão-de-obra humana pelas máquinas. Naquela época, o processamento da informação era sobretudo resultado do esforço humano. Hoje, constata-se a reversão do ritmo da mudança tecnológica. A tecnologia da informação está progredindo com maior velocidade do que as tecnologias de processamento físico

A tecnologia da informação é capaz de alterar cada uma das cinco forças competitivas e, em consequência, também a atratividade do setor. A tecnologia está descongelando a estrutura de muitos setores ao criar a necessidade e a oportunidade de mudanças (Porter, 1999:95).

A transformação tecnológica está expandindo os limites das possibilidades das empresas com maior rapidez do que a capacidade dos gerentes para explorar oportunidades. De início, as empresas utilizavam a tecnologia da informação, em especial para as funções de contabilidade, recursos humanos e manutenção de registros. Nestas aplicações, os computadores automatizavam atividades burocráticas repetitivas. Hoje, a tecnologia da informação se difunde por toda a cadeia de valores e está desempenhando funções de otimização e controle, assim como atividades executivas que exigem algum grau de julgamento (Porter, 1999:89).

As empresas que utilizaram a tecnologia da informação para concentrar seus esforços no “*negócio principal*”, inovando o setor de atuação e desenvolvendo estratégias que possibilitem competir neste cenário de mudanças, desencadearam



um processo de desenvolvimento organizacional que permite participar desta arena de competitividade.

Para Oliveira (1999:77), a inovação é um aspecto muito importante para a efetivação do processo de desenvolvimento da administração corporativa. O executivo deve estar ciente de que a inovação é, antes de tudo, uma mudança no ambiente econômico, social e legal. A habilidade em inovar depende basicamente de seu corpo diretivo e de seu sistema social, e não do segmento de atuação em que está localizada nem do tamanho ou idade da empresa.

Para Drucker (1975:135), se uma empresa não é capaz de inovar e for estabelecida em uma época que exige inovação, está fadada ao declínio e à extinção. A direção de uma empresa que, em tal período, não sabe como inovar é incompetente e não está à altura de sua tarefa. A gestão da inovação tornar-se-á um grande desafio para o corpo diretivo das empresas e para os seus executivos.

A relevância da revolução da informação não é algo questionável. A pergunta não é se a tecnologia da informação exercerá um impacto expressivo sobre a posição competitiva da empresa; ao contrário, a dúvida é quando e como ocorrerá o choque. As empresas que anteciparem o poder da tecnologia da informação, estarão no controle dos eventos. Aquelas que não responderem ao desafio serão forçadas a aceitar as mudanças impostas pelas demais e se encontrarão em desvantagem competitiva (Porter, 1999:106).

Estratégia é um conceito de tão difícil definição entre acadêmicos e executivos quanto a verdade entre filósofos. Grosso modo, estratégia tem relação com duas coisas bem elementares: decidir para onde a empresa deve ir e como chegar lá (Wood Jr, 1999:241).

## 2.3. APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL

*"É difícil encontrar um único setor, empresa ou organização de qualquer espécie que não tenha passado a fazer uso intensivo da informação – que não tenha se tornado dependente do conhecimento, como fonte de atração para consumidores e clientes, e da tecnologia da informação como instrumento gerencial."*

James Stuart  
Capital Intelectual

A velocidade e a intensidade das mudanças sociais, econômicas e tecnológicas, características da era contemporânea, tem exercido diversos impactos sobre as organizações, especialmente em termos de sua adaptação estratégica ao meio.

O caráter permanente da mudança na atualidade, em oposição ao seu tradicional caráter esporádico ou cíclico, intensifica a necessidade de uma concepção dinâmica de organização, em que os processos de ajuste e transformação privilegiam não apenas o desenvolvimento, mas principalmente a aprendizagem organizacional como estratégia de sustentação, inovação e competitividade (Cabral, 2000 : 244).

Embora central para a compreensão de como as organizações e seus membros evoluem ao longo do tempo, o conceito de Aprendizagem Organizacional é complexo e difícil de ser especificado.

Peter F. Drucker (1968), Alvin Toffler (1990), Peter Senge (1990) têm explorado o fenômeno da transição da atual sociedade industrial para uma sociedade de conhecimento. A crescente relevância do conhecimento no mundo contemporâneo suscita o interesse pelo processo através do qual este conhecimento é gerado, utilizado, ou adquirido pelas organizações, que tendo acompanhado a evolução da sociedade maior, têm intensificado seus vínculos com a produção,

articulação e aquisição de conhecimento e, portanto, têm recebido denominações tais como organizações inteligentes.

Em geral, a literatura indica que embora os indivíduos sejam a entidade primária de aprendizagem criando estruturas que possibilitam a aprendizagem alavancadora da transformação organizacional, a aprendizagem organizacional é mais do que a soma das aprendizagens dos indivíduos (Dodgson, 1993: 377; Duncan and Weiss, 1978:88).

O conhecimento organizacional é criado por meio do contínuo diálogo entre o conhecimento tácito e explícito. Embora sejam os indivíduos que geram novos conhecimentos, é a organização que desempenha um papel fundamental na articulação e amplificação deste conhecimento. É aquele que se encontra disponível para os tomadores de decisão. É relevante para as atividades da organização, no sentido de que ele é capaz de determinar a ação direcionada a resultados específicos, desde o nível das tarefas até o nível estratégico (Cabral, 2000: 241).

Destaca o autor que, inúmeros estudos, com enfoques similares ou não, têm lidado com a questão da aprendizagem, compartilhando do pressuposto amplamente aceito da vinculação direta desta noção com o desempenho estratégico da organização. Uma análise da literatura demonstra, entretanto, que não há uma teoria ou modelo preponderante. Partindo de uma perspectiva contingencial, Duncan e Weiss (1979) sugerem que a questão pode ser expressa em termos de se buscar identificar de que modo, conforme quais padrões de aprendizagem, a organização consegue deliberadamente otimizar o seu ajuste com o meio. Desta forma, a aprendizagem torna-se um processo através do qual os membros dominantes da organização desenvolvem a habilidade de descobrir no momento certo, quais mudanças são necessárias a fim de garantir maior eficácia.

Embora inter-relacionadas aprendizagem e adaptação não são a mesma coisa. A primeira envolve a compreensão dos motivos que estão além do evento imediato, sendo, portanto, mais ampla e complexa do que a segunda, dado que esta implica apenas o ajuste defensivo. De fato, o termo adaptação tem sido utilizado em referência a dois padrões de ajuste, que fazem parte do que Hedberg (1981) denomina níveis de aprendizagem: a adaptação de redução de divergência, que ocorre quando há compreensão dentro de um determinado paradigma, e a adaptação de amplificação de divergência, que implica a criação de novas relações causais a partir de uma nova base de conhecimento ou de novos paradigmas (Fiol & Lyles, 1985:805).

A otimização da sintonia organização-ambiente é na realidade um processo de adaptação que envolve não apenas a organização como um todo, mas também os seus membros individuais, explica Sligo (1996: 509). A adaptabilidade dos indivíduos é uma das características da organização de aprendizagem (Senge, 1990). Traduzida em termos práticos, esta adaptabilidade implica o acesso à uma variedade de padrões de comportamento, à uma gama de informações relacionadas não apenas à tarefa, mas à organização total e ao macro ambiente. Esta amplitude fornece ao indivíduo uma variedade de pontos de vista que capacita a adotar uma postura estratégica frente às questões da organização (Cabral, 2000 : 242).

Para satisfazer seu objetivo maior de sobrevivência e crescimento a longo prazo, as organizações buscam constantemente otimizar a qualidade de seu ajuste com o meio. Esta habilidade tem tornado-se vital à medida em que o nível de turbulência e incerteza tem disparado. Fatores como a internacionalização dos negócios, a globalização da economia, e o avanço das tecnologias de produção e informação têm desempenhado um papel central neste cenário de revoluções. Neste

ajuste, as organizações dependem de seu potencial de aprender, reaprender, ou desaprender a partir de experiências passadas.

Organizações que deliberadamente tentam maximizar a aprendizagem têm sido chamadas de “*organizações de aprendizagem*” (Senge, 1990a), buscando romper com o tradicional modelo no qual o topo da organização, personalizado na figura de seus líderes, aprendia *para e por* toda a organização, esta nova concepção integra o pensar e o agir em todos os níveis. O seu ponto de partida é o aprendizado adaptativo, que habilita a organização a lidar com o seu meio. Seu objetivo maior é o aprendizado generativo, que está voltado para a criação. O aprendizado generativo conduz à novas formas de se olhar o mundo e tem como foco os sistemas que controlam os eventos. Esta orientação permite a superação do aprendizado adaptativo que por prender-se aos sintomas não é capaz de identificar a fonte sistemática dos problemas (Schein 1990:07-08).

Segundo Caine e Caine (1991:12) o “*modelo da fábrica*” é inapropriado, pois não corresponde ao novo milênio. Acabou a Era do predizível e estável. Agora tudo é visto como fluído e dinâmico. Os trabalhadores do amanhã farão o que os robôs não podem fazer, o que significa que seu trabalho exigirá o exercício de inteligência sofisticada. O que nos parece agora ser necessário não são indivíduos treinados para ocupações hierárquicas e mecânicas, mas indivíduos que podem governar a si mesmos. Os trabalhadores exitosos do futuro serão capazes de resolver problemas, tomar decisões, negociar adequadamente e pensar, habituarem-se a ter cabeça aberta, flexibilidade e empreendimento. Terão de saber lidar com a incerteza, a complexidade, a cidade global, a explosão da informação, as outras tecnologias e muitas culturas diferentes – e, mesmo assim, manter um conjunto de valores que

almente um nível adequado de estabilidade individual, integridade e harmonia social (in Demo, 2000a:35).

Para Alperstedt (2000: 17), as organizações, por serem movidas por homens e por fazerem parte, de alguma maneira, da vida dos homens, precisam permitir o aprendizado crítico, consciente e criativo, utilizando novas estratégias de mudança sob uma nova base de valores. A autora destaca que, desta forma, parece claro que seja preciso encontrar formas de se chegar a organizações capazes de aprender, por um processo que inclua pensamento crítico e ação. E que assim tenham condições de responder com maior rapidez às exigências que hoje são colocadas e, ainda mais, que consigam antecipar-se, prevendo as possíveis alterações que possam ocorrer no futuro.

#### 2.4. MUDANÇA, ADAPTAÇÃO E DETERIORAÇÃO ORGANIZACIONAL.

*"Uma espécie que passa a viver num ambiente com maiores necessidades e exigências, deverá desenvolver novas características especiais, e os portadores dessas características passam a formar uma nova espécie, distinta da primeira, mais evoluída e adaptada ao meio."*

Charles Darwin  
A Teoria da Evolução

Em francês arcaico, o significado para o verbo "*changer*" era "*contorcer-se*" ou "*desviar-se*", como uma árvore, ou vinha à procura do sol. A idéia de que "*a única coisa constante é a mudança*" tem sido um truísmo da vida desde pelo menos a época de Heráclito, cerca de 500 a.C. (Senge, 1999:22-33).

Ressalta o autor que, hoje, nas empresas e em todas as organizações, a palavra *change* (mudança) tem uma porção de conotações freqüentemente contraditórias. Às vezes ela se refere a mudanças externas em tecnologias, nos

clientes, na concorrência, na estrutura de mercado ou no ambiente sociopolítico. Change (mudança) também se refere a mudanças internas: como a organização se adapta a mudanças no meio ambiente. A eterna preocupação é se essas mudanças internas – nas práticas, visões e estratégias – manterão seu compasso com as mudanças externas.

A principal idéia que acompanha o fenômeno da mudança é a de que as organizações, para assegurarem competitividade, devem ser permeáveis ao meio em que estão inseridas, estando atentas aos sinais emitidos por ele e considerando-os no constante aprimoramento de suas atividades. Os próprios produtos, procedimentos e formas organizacionais que levaram ao sucesso no passado muitas vezes se tornam a principal causa da ruína no presente (Alperstedt, 2000: 17)

Assim, a passagem de um ambiente estável para um turbulento envolve mudanças estratégicas, que são traumáticas e dramáticas, por que alteram normas, estruturas, processos e metas, além de provocar profundas alterações na construção da realidade social. Tal visão sugere que a mudança organizacional deverá envolver uma reorientação cognitiva da organização, refletindo discontinuidades de percepções, estruturas e contexto, que ocorrem através de alterações nas interações de processos deliberados e emergentes (Mintzberg e Waters, 1982:258).

Para Galbraith (1997:106-117), as organizações foram criadas para materializar as estratégias empresariais. Estratégias deferentes conduziram a organizações também diferentes. A necessidade de uma organização “reestruturável” surge a partir do declínio da sustentabilidade das vantagens competitivas. Quando tais vantagens não perduram, também não subsistem as organizações que as executam. No passado, para sustentar essa vantagem, a alta

administração criava uma fórmula empresarial vitoriosa e levantava barreiras a novas entradas no mercado para sustentar essa vantagem. A seguir, montava uma estrutura organizacional em torno de funções, produtos e serviços, mercados ou região geográfica planejada para cumprir a fórmula de sucesso. Completando a integridade da organização, processos de planejamento e orçamento, sistemas de informações, processos de desenvolvimento de novos produtos, sistemas de remuneração, critérios de seleção e promoção, planos de carreira, avaliação de desempenho e séries de treinamento e desenvolvimento, estariam todos planejados e alinhados entre si e com a estratégia e a estrutura organizacional.

Gadish e Olivet (1997:70-83) enfatizam que, conforme o ritmo e a urgência da mudança, a duração das estratégias empresariais e unidades de negócios diminui. Muitas empresas estabelecem um desenvolvimento estratégico ininterrupto ao processo de dois a cinco anos comum há algum tempo. Se essa tendência continuar – se aquilo que o futuro prevê for um ajuste estratégico contínuo – poderemos fazer várias previsões seguras sobre as organizações do futuro. Primeiro, poucas organizações sobreviverão no futuro, a menos que desenvolvam capacidade de implementar mudanças estratégicas rápidas, sem desgastes ou disfunções. Segundo, as empresas vão continuar modificando ou se reestruturando completamente como meio de empreender essas mudanças de rota. Terceiro, as estruturas adotadas vão incluir a maioria das já conhecidas hoje, acrescidas de um conjunto de outras novas estruturas, algumas delas surpreendentemente novas e outras, autênticos avanços. Quarto, a satisfação com essas novas estruturas vai continuar dependendo menos das estruturas em si do que da extensão da reestruturação, do grau de execução desses novos projetos e de seus mecanismos de apoio.



A realidade da mudança conduz a empresa a ser uma realidade educacional. Em verdade, a empresa foi sempre a escola de trabalho, por eleição, embora nem sempre consciente do seu papel pedagógico. A mudança acelerada vem forçando essa conscientização. O retardamento cultural, comum à escola, dada a necessidade de sedimentar conhecimento para garantir a segurança em transmiti-los, não atende às necessidades críticas da empresa contemporânea. A empresa é, deste modo, compelida a tornar-se o centro vivo do desenvolvimento humano (Gomes de Matos, 1979: 117-120).

O autor destaca que o impacto da mudança sobre a empresa ocorre, basicamente, em duas direções: (1) em relação às variáveis do ambiente (interno e externo), (2) em relação ao comportamento de seu pessoal.

A ênfase em mudanças ambientais e estruturas flexíveis corresponde ao significado que se empresta aos valores, princípios, atitudes e comportamentos habituais dos dirigentes, responsáveis diretos pela cultura organizacional, que é o principal fator condicionante da eficácia

É necessário considerar as condições e pressões do meio ambiente, as exigências sociais, as transformações no mercado, a concorrência, a nova tecnologia, a legislação, as tendências manifestas, os estudos sobre realidade futura da empresa e o comportamento esperado de toda a estrutura humana da organização

Foguel e Souza (1980:16-57) ressaltam que cada organização é única e não se pode construir um quadro de soluções universais para todos os problemas organizacionais. Contudo, existem pré-requisitos básicos, capazes de definir o sucesso ou insucesso de qualquer abordagem que venha a ser adotada. Para se ter possibilidade de êxito em uma intervenção planejada, cujo objetivo é de sustar o

processo de deterioração e promover o desenvolvimento da organização, é necessário dispor de uma compreensão acurada sobre:

- O conjunto de variáveis que compõem a realidade da vida organizacional;
- A dinâmica do mundo comportamental das organizações, pois é inquestionável a importância de mudanças nas concepções, percepções e comportamentos das pessoas para que as organizações mudem seus processos e se desenvolvam;
- O processo de desenvolvimento das organizações;
- O processo de intervenção consciente e planejado na vida de uma organização, que visa desenvolvê-la do seu estágio atual para um patamar imediatamente superior;

Ashkenas (1997:118-126) destaca que, nos últimos dez anos, poucas organizações evitaram alguns dos principais programas de mudança tais como qualidade total, reprojeto de processos, foco no cliente, reengenharia, *rightsizing*<sup>2</sup> ou a redução de níveis hierárquicos. Embora esses conceitos e ferramentas poderosas tenham dado origem a histórias de sucesso, em boa parte dos casos o retorno não correspondeu aos investimentos. E o que é ainda mais desapontador: mesmo quando alguns ganhos tangíveis foram obtidos, a capacidade fundamental de muitas organizações de lidar com a mudança acelerada não foi fortalecida. Assim, assistimos a centenas de empresas se tornarem vítimas de programas seriais, ou seja uma iniciativa de mudança após outra, cada uma prometendo realizar o que a anterior não conseguiu realizar. Esses esforços de mudança não alcançaram êxito

---

<sup>2</sup> *Rightsizing*, é o processo de enxugar uma estrutura para deixá-la sem capacidade ociosa e com porte adequado às atividades da empresa.

por duas razões, ambas relacionadas com o desconforto dos altos executivos em livrar-se do velho traje organizacional e realmente vestir um novo.

Somerville e Edwin Mroz (1997:84-98) lembram que, na verdade a maioria das iniciativas de mudanças fracassou. Elas foram muito dispendiosas, arriscadas e lentas. Mesmo quando os executivos compreenderam verdadeiramente a necessidade de mudança, transmitiram-na a suas forças de trabalho por meio de reuniões e comunicações cuidadosamente orquestradas, e colocaram em prática programas muito bem elaborados de melhoria da qualidade, reengenharia de processos, reestruturação organizacional e outras técnicas populares, a organização e sua cultura em geral impediram o progresso. O problema é que o mundo não espera.

Os autores ainda ressaltam que a mudança planejada é notoriamente difícil de executar. Por um lado, a infra-estrutura existente (incluindo sistemas, tecnologias, instalações e estrutura organizacional), construída através de décadas a um custo imenso, em geral não está projetada para apoiar os novos métodos de trabalho e para as necessidades a serem substituídas; isso quase sempre requer investimentos mais pesados e anos para concluir. A mudança, por outro lado, intimida pessoas de todos os níveis organizacionais de forma intrínseca, mesmo aquelas que vão se beneficiar dela, e você não consegue mudar uma cultura diretamente. As culturas são fenômenos comportamentais resultantes que surgem com o passar do tempo, moldadas pela matéria que você pode mudar: pessoas, grupos, medidas, recompensas, etc. Talvez o maior desafio da organização, e aquele pelo qual seus altos executivos podem realmente avaliar o sucesso, será a capacidade de constantemente reconhecer e desenvolver as competências ainda não identificadas exigidas por nosso mundo sempre em contínua mudança.

Portanto, vislumbra-se uma projeção de que as organizações devem adaptar-se as regras de mercado, com concorrência acirrada estabelecendo parâmetros e regra para esta disputa. Somente as empresas que desenvolverem um grande potencial de aprendizado, absorvendo os sinais das mudanças é que terão grandes chances de sobreviver.

## 2.5. ÁGUA: UMA VISÃO SISTÊMICA E SUAS PRESPECTIVAS

*"Um lugar possui água em abundância; o outro, não. Um lugar presta pouca atenção à maravilha que isso representa – a água simplesmente está lá; o outro, pela necessidade, é obcecado pela água."*

Marq de Villiers (2002:16)

Quando os primeiros sistemas de irrigação e suas técnicas de administração foram desenvolvidos na China, Egito, Mesopotâmia e no Vale do Indo, eles alimentaram e organizaram concentrações populacionais cada vez maiores, provocando o início da civilização. Desde então, os engenheiros têm assegurado suprimentos de água sempre maiores: os *shadufs* (antigos alcatruzes egípcios com contrapesos) elevavam água; barragens e canais supriam uma ampla gama de máquinas medievais movidas a água; bombas de sucção extraíam a água no Renascimento. Os poços de hoje são mais profundos do que nunca graças às broca de carborundo; enormes volumes de água estão disponíveis nos reservatórios para a produção hidrelétrica e a irrigação; até mesmo os rios foram desviados para abastecer países inteiros. Mas no século XX a demanda de água cresceu a tal ponto que as fontes perenes estão sendo drenadas mais rápido do que a natureza é capaz

de repor. O resultado disso é que a água é hoje talvez o recurso mais escasso da Terra (Burke & Ornstein, 1998:259-282).

Os autores salientam ainda que, um terço de toda a produção global de alimentos vem de 17 por cento de toda a terra irrigada do mundo. Na China, Japão, Índia, Indonésia, Israel, Coreia, Paquistão e Peru a terra irrigada produz metade do produto nacional. Setenta por cento da água doce tomada do ciclo hidrológico global, usada pela agricultura, é essencial para 35 por cento da terra global que sem ela seria deserta. A área total irrigada cresceu um terço nos últimos vinte anos.

Marq de Villiers (2002:36-43) destaca que o problema com a água – e existe um problema com a água – é que não se está produzindo mais água. Não se está produzindo menos, observe, mas também não se está produzindo mais – hoje existe a mesma quantidade de água no planeta que existia na pré-história. As pessoas, no entanto, estão fazendo mais – muito mais, muitíssimo mais o que é ecologicamente sensato – e todo as pessoas são absolutamente dependentes da água para viver (os seres humanos são constituídos basicamente de água), para seu sustento, para se alimentar e, cada vez mais para suas indústrias. Os seres humanos podem viver um mês sem comida, mas morrerão em menos de uma semana sem água. Os seres humanos consomem água, desperdiçam-na, envenenam-na e, indiretamente, mudam os ciclos hidrológicos, indiferentes às conseqüências: muita gente, pouca água, água nos lugares errados e em quantidades erradas. A população humana está crescendo explosivamente, mas a demanda por água está crescendo duas vezes mais rápido.

Alerta o autor que, para qualquer lugar que se olha há sinais de que o suprimento de água está em perigo. Destaca-se alguns exemplos para reflexão:

- O nível do Mar Morto diminuiu mais de 10 metros no século XX. O sol implacável é um dos culpados. O outro é o acordo firmado em 1981 entre Israel e Jordânia para aumentar o volume d'água a ser retirado por eles do rio Jordão, que foi reduzido a pouco mais do que uma vala de drenagem.
- O mar da Galiléia, no norte de Israel, que fornece água para grande parte do sul, está minguando e ameaçado de se transformar em salina. Em Gaza, o excesso de bombeamento está reduzindo a pressão hidrológica, o que está deixando a água do mar entrar, e os poços estão produzindo cada vez menos potável. A Jordânia, Israel, a Margem Ocidental, Gaza, Chipre, Malta, e a Península Arábica já atingiram o ponto em que todas as reservas de água doce da superfície e o subsolo estão esgotados. O Marrocos, a Argélia, a Tunísia e o Egito estarão na mesma situação em uma década.
- Cerca de 250 milhões de pessoas habitavam a Terra há dois mil anos. Em 2020, haverá 400 milhões de pessoas só na costa do norte africano e no Oriente Médio. E o suprimento de água está diminuindo, à medida que os aquíferos fósseis estão sendo esgotados. Gente demais já basta para tornar a situação aflitiva em um terço do planeta. Para piorar, a saúde dos rios - as principais fontes de água doce da Terra - está piorando.
- Metade dos mananciais do planeta está ameaçada pela poluição e pelo assoreamento. Só a Ásia despeja anualmente em seus cursos d'água 850 bilhões de litros de esgoto. E cada litro de sujeira num rio inutiliza 10 litros da sua água
- As reservas de água do próprio vale do Nilo – o berço da civilização – estão em perigo. O Egito é um usuário eficiente da água, mas os egípcios estão consumindo absolutamente todo o suprimento disponível, e a população está

crescendo mais de 3% ao ano. Há um milhão de novos egípcios a cada nove meses.

- A China, com 22% da população mundial e somente 6% de sua água doce, já se encontra em sérios problemas: Em milhões de hectares do norte da China, o lençol freático está decrescendo a uma taxa de 1 metro por ano. A irrigação – e seu desperdício de água escoada – leva a culpa.
- No Punjab e em Bangladesh, onde ocorrem inundações quase todo o ano, a taxa de declínio do lençol freático é, ainda assim, mais rápida que na China. Muita gente, pouca retenção de água.
- O nível do lago Baikal, o mais profundo lago de água doce do mundo – cujas águas um dia foram cristalinas e puras -, está baixando regularmente.
- A cada oito segundos morre uma criança por causa da contaminação da água potável, e o saneamento tende a ficar cada vez pior, principalmente devido à tendência mundial do deslocamento do homem do campo para as favelas dos centros urbanos.
- Somente um terço da água que flui anualmente para o mar é acessível aos homens. Desta quantidade, mais da metade já tem destino e está sendo usada. Esta proporção talvez não pareça muito, porém a demanda vai dobrar em trinta anos.

Qual é a quantidade de água que existe? A quantidade total de água existente no planeta com certeza não mudou desde as eras geológicas: o que tínhamos então continuamos a ter, responde Marq de Villiers (2002:51-59), que completa:

“A água pode ser poluída, maltratada e mal utilizada, mas não é criada nem destruída; ela apenas migra. Não existe evidência de que o vapor da água escape para o espaço.”

Figura 2.1. A Era da Falta d'Água



Um filete de água barrenta no leito quase seco de um rio salvou este menino de sede em 1995, durante uma seca na Mauritânia, na África

Fonte: <sup>(1)</sup>Revista Superinteressante, 2001.

Relata que, a melhor estimativa, em meio a muitas suposições acadêmicas – a de Igor Shiklomanov, do State Hydrological Institute, em São Petersburgo – é de que existem cerca de 1,4 bilhão de quilômetros cúbicos de água na Terra, sob as formas líquida e congelada, nos oceanos, lagos, rios, geleiras e no subsolo.

Quase nada deste 1,4 bilhão de quilômetros cúbicos é útil para o consumo humano. Mais de 97% é de água dos oceanos, muito salgada para se beber ou para se usar na irrigação. Os estoques de água doce são somente 2,5% deste total e, se uniformemente espalhados pelo globo, formariam uma película de apenas 70 metros de profundidade. Mas mesmo estes 2,5% de oferta atualmente encontram-se comprometidos em qualidade e quantidade e, cada vez mais inacessíveis.

Com o crescimento populacional e a degradação ambiental, as reservas de água para consumo humano estão cada vez comprometidas. O grande desafio das



empresas fornecedoras de água potável, não será a tecnologia para tratamento, mas onde encontrar água para tratar.

Com o título “BRASIL TEM ESCASSEZ NA FARTURA”, os jornalista Cláudio Ângelo, Mariana Mello e Maria Fernanda Vomero (Superinteressante, 2001) tecem os seguintes comentários:

“Imagine um país que detém, sozinho, 16% do total das reservas de água doce do planeta. Que tem ao mesmo tempo o maior rio e o maior aquífero subterrâneo do mundo. Que, para causar inveja, ainda apresenta índices recordes de chuva. Esse país existe. E, como você sabe, suas maiores cidades sofrem racionamento de água. O Brasil não usa nem 1% do seu potencial de água doce. Ainda assim, metrópoles como São Paulo <sup>3</sup> e Recife enfrentam colapso no abastecimento público. O que acontece? Segundo os especialistas, o problema é só mau gerenciamento.”Temos rios degradados, índices de perda assustadores nas companhias de água e um desperdício inconcebível por parte da população”, enumera José Almir Cirilo, presidente da Associação Brasileira de Recursos Hídricos, em Recife. É claro que o crescimento desordenado das cidades ajuda a piorar. “Sem planejamento não há proteção de nascentes nem dos reservatórios naturais. Isso custa caro para as companhias e para a sociedade, pois depois será preciso despoluir a água ou trazê-la de outro lugar”, diz a coordenadora do Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água”.

Claudia Albuquerque

A gestão de águas deve ser resultado de um processo de planejamento. Esse processo é fundamentado em um modelo de gerenciamento das águas que constata a separação entre as atribuições de oferta e as atividades de uso da água. A necessidade de planejamento por parte dos setores usuários de água é evidente diante dos potenciais conflitos internos e externos do uso deste recurso, que têm sido agravados com o aumento da demanda. A oportunidade de um planejamento multisetorial do uso, controle e proteção das águas talvez não seja tão evidente à

---

<sup>3</sup> São Paulo, que este ano começou a racionar depois de apenas dois meses de seca, é um caso exemplar. A cidade matou sua maior fonte de água, o Rio Tietê. Hoje, é obrigada a tirar metade do que consome de uma bacia hidrográfica vizinha, a do Rio Piracicaba. A Companhia de Água e Saneamento Básico de São Paulo (Sabesp) fornece a cada um dos 16 milhões de moradores da região metropolitana 370 litros de água por dia - o triplo do mínimo necessário para uso humano. Só que o desperdício na rede de água chega a quase 40% - o equivalente à média brasileira -, enquanto o aceitável no mundo é metade disso! Toda essa água escapa por furos nos canos, redes defeituosas carantes de manutenção e por ligações clandestinas. São Paulo joga fora, por dia, 1 bilhão de litros de água. Isso equivale ao volume da Represa de Guarapiranga, um dos seus quatro reservatórios.

primeira vista. No entanto, deve ser considerada a forte relação entre as águas e os setores como transporte (hidrovias), saúde (saneamento), agricultura (irrigação), urbana (abastecimento, saneamento e lazer) e energia (hidrelétrica). Na verdade, tal separação em setores é resultado mais da organização político-administrativa do que uma clivagem real das atividades inerentes de cada um. Há necessidade entre as atividades envolvidas, que poderá ser obtida apenas com a interveniência do planejamento multisetorial.

Sendo relevante o planejamento setorial, a proposta de um “Sistema de Gestão por Região Hidrográfica” inserida neste trabalho (ver apêndice), vem ao encontro das necessidades de integração das atividades de gestão e operação dos Sistemas de Abastecimento de Água (SAA) e Sistemas de Esgotamento Sanitários (SES), sob a concessão da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, com as diversas atividades produtivas que interagem nas regiões hidrográficas, permitindo buscar uma harmonia entre as políticas públicas de prestação de serviços de saneamento básico e o desenvolvimento econômico e social dos municípios concedentes.

## 2.6. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ÉTICA E RESPONSABILIDADE

*“As formas e a natureza das mudanças que se originam, pela inclusão da questão ambiental nas ações organizacionais, tem se mostrado diversificadas. Isto se deve às diferentes concepções do que representa como sendo o desenvolvimento sustentável, e aos diferentes interesses – sociais, políticos, econômicos, organizacionais”.*

Carrieri (2000:486)

Até trinta mil anos atrás, os processos mentais humanos haviam evoluído para lidar basicamente com problemas imediatos: decidir que frutas comer, como

sobreviver ao inverno, como evitar animais perigosos e quando buscar abrigo. Eram os mecanismos que a evolução havia preparado para manipular o mundo. Nas predisposições mentais, como as de todos os outros animais, eram circunscritas ao horizonte imediato e aos problemas de curto prazo. Isto era em todos os sentidos “*natural*”, pois poucos motivos haveria para um indivíduo se preocupar com o longo prazo se ameaças como os tigres e o inverno não fossem debeladas (Burke e Ornstein, 1998:285).

Os autores completam ainda que, nossos ancestrais também nunca tiveram de lidar com a humanidade inteira, com um fator, porque na maior parte da história eles só tomaram conhecimento de um número muito pequeno de indivíduos envolvidos em suas atividades particulares, em um mundo também muito pequeno. Podiam cortar e queimar uma floresta, ou extinguir várias espécies, e depois ir embora, porque havia muita terra e eram poucos. Nunca havia necessidade de considerar o planeta inteiro por ser ele grande demais para a presença das pessoas tivessem um impacto significativo. Mas hoje a humanidade não é mais constituída de poucos “*bandos*” insignificantes dispersos pelo planeta. A humanidade é agora um monstro que produz mais pessoas em um mês do que as que estavam vivas antes da primeira revolução agrícola e com um peso muito maior do que qualquer outra espécie terrestre.

Na virada do Século XIX para o Século XX, 100 mil habitantes, 5% da população mundial, viviam em centros urbanos. Atualmente, estima-se que 45% da população mundial, ou 2,5 bilhões de pessoas, vivam em centros urbanos. Nos anos recentes, o maior crescimento populacional vem ocorrendo nos países em desenvolvimento. Entre 1950 e 1995, o número de cidades no mundo desenvolvido com população maior que um milhão de pessoas passou de 49 para 112. No mesmo

período, nos países em desenvolvimento, o número de pequenos conglomerados urbanos aumentou seis vezes. A Organização das Nações Unidas – ONU, estima que a população rural mundial deva permanecer constante, enquanto as populações urbanas devem se elevar. A previsão para o ano 2025 é de que mais 5 bilhões de pessoas residam em cidades, o que significaria 61% dos habitantes. São difíceis de prever estimativas de tamanho futuro da população, uma vez que a migração para os centros urbanos pode ocorrer por diversos fatores: oportunidades de trabalho; acesso a serviços que são oferecidos nas cidades; e pressões do desemprego rural causado pela crescente mecanização da agricultura e pela degradação ambiental (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:284-285).

Carrieri (2000:477) destaca que no “*mundo organizacional*”, a preocupação com o meio ambiente figura, hoje sob o nome de sustentabilidade. Existem diversos discursos sobre sustentabilidade, no sentido de sobrevivência da organização e seu negócio. As organizações têm atentado, via pressões sociais, abarcar o discurso “*ambientalista*”, principalmente no que concerne a possibilidade de manter-se mercados e conquistar vantagens competitivas em relação a outras organizações. A questão ambiental ampliada, segundo Vainer (1993), não deve ser, hoje, somente compreendida como produto de uma relação entre homem e natureza, mas deve situar-se no campo das relações que os diferentes grupos estabelecem no espaço social, bem como das estratégias que se elaboram no embate pela apropriação, controle e uso dos recursos naturais.

O desenvolvimento sustentável figura hoje como um projeto em execução (em níveis locais e globais), modificando as relações entre ambiente natural e as organizações. Se até então, como observado, o ambiente natural não era incluído na organização, com as pressões sociais por um desenvolvimento sustentável, este

começa a ser incorporado nas ações das organizações. As formas e a natureza das mudanças que se originam, pela inclusão da questão ambiental nas ações organizacionais, tem se mostrado diversificadas. Isto se deve às diferentes concepções do que representa como sendo o desenvolvimento sustentável, e aos diferentes interesses – sociais, políticos, econômicos, organizacionais (Carrieri, 2000:486).

O termo “*desenvolvimento sustentável*” surgiu no cenário político internacional em 1980, no documento Estratégia de Conservação Mundial, publicado pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), pelo Fundo Mundial de Vida Selvagem (WWF) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). De acordo com Starke (1991, p.09) para ser sustentável, o desenvolvimento precisa levar em conta fatores sociais e ecológicos, assim, como econômicos; as bases dos recursos vivos e não vivos; as vantagens de ações alternativas, a longo e curto prazo.

Segundo Baroni (1992) este documento foi criticado pois a estratégia proposta se centrava nos recursos naturais (necessidade de manter a diversidade, e os processos ecológicos) e mostrava-se incapaz de tratar de questões controversas relacionadas a ordem institucional política e econômica (in Carrieri, 2000:486).

Conforme Souza (1993:45), em 1987 a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento elaborou um novo significado para o termo desenvolvimento sustentável:

“[...] aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades”. Com base neste conceito normativo, as diversas nações do mundo deveriam incluir nas suas políticas de desenvolvimento, princípios como: “reativação de crescimento, mudança da

qualidade do crescimento; conservação e fortalecimento da base dos recursos, garantia de níveis populacionais sustentáveis; reorientação tecnológica e administração dos riscos; integração do meio ambiente e da economia nos processos decisórios; formulação das relações econômicas internacionais; e revigoração da cooperação internacional”.

O autor discute que as empresas têm incorporado a questão do meio ambiente, na direção de um desenvolvimento sustentável, e aponta que, na década de noventa, a defesa ambiental tem adquirido relevâncias nas estratégias competitivas empresariais. Sendo que, algumas empresas estariam procurando mudar a filosofia de satisfação das necessidades do consumidor e buscando explorar as oportunidades do “*ecobusiness*”. De maneira geral, a dimensão ecológica nas políticas de desenvolvimento estaria criando novas mudanças, novos jogos políticos, novas formas de pressão e exploração e diferentes ações nas organizações.

Maimon (1992) aponta que a preocupação ambiental manifestada pelas empresas se diferencia entre estratégias reativas/defensivas e “*competitivas*”. As estratégias defensivas referem-se à prevenção e limpeza da poluição, ou seja, restringem-se a atender normas anti-poluição e a Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA). As estratégias “*competitivas*” correspondem a postular a preocupação ambiental como um mercado a ser conquistado, um produto/serviço a ser vendido. As empresas com estratégias e performance ambientais seriam aquelas com maior inserção no mercado internacional, onde a globalização dos problemas ambientais vem contribuindo para uma nova postura empresarial. Conforme a autora, a capacidade das empresas em responder às questões ambientais é diferenciada

entre países e setores industriais, devido, na maioria das vezes, às pressões do movimento ambientalista e da legislação ambiental.

Para Donaire (1999), as ações das empresas no sentido da incorporação do meio ambiente, podem ser divididas em três níveis: o controle ambiental nas saídas; integração do controle ambiental nas práticas e processos industriais; e, integração do controle ambiental na gestão administrativa. Estes níveis se sucederem da instalação de equipamentos antipoluentes à seleção de matérias-primas, desenvolvimento de novos processos e produtos, reaproveitamento de energia, reciclagem de resíduos etc... E por fim, à integração do controle ambiental na gestão administrativa no sentido de não somente responder a demandas e pressões ambientais, mas de prever, planejar políticas, metas e planos de ação nos quais a conservação ambiental passa a ser um objetivo perseguido pela empresa.

As preocupações de caráter ambiental, especialmente em relação aos processos industriais de produção e seus produtos, têm provocado o estabelecimento de normas técnicas. Criaram-se padrões de exigência em termos de qualidade ambiental, que se referem não só a produtos e processos produtivos, mas também a sistemas de gestão ambiental. A normatização ambiental provoca rearranjos organizacionais em todos os setores produtivos, pois torna-se fator diferenciador na competitividade empresarial, no mercado de bens e serviços. O processo produtivo se reorganiza em atendimento às exigências de um novo padrão de produção, de qualidade e sustentabilidade. Há necessidade de mudanças estratégicas, especialmente no nível gerencial, que sejam capazes de equacionar a questão da qualidade e padronização com base na sustentabilidade, com a dinâmica interna já estabelecida nas organizações (Carrieri, 2000:490).

A necessidade de uma regulamentação que proteja o ambiente tem sido objeto de aceitação ampla, mas relutante: ampla, porque todos querem um planeta habitável; relutante, em razão da crença persistente de que a regulamentação ambiental solapa a competitividade. A visão predominante é no sentido da existência de um dilema intrínseco e inevitável: *ecologia versus economia*.

De um lado do dilema, situam-se os benefícios *sociais* decorrentes das normas ambientais rigorosas. Do outro lado, encontram-se os custos privados das indústrias para a prevenção e limpeza – custos que acarretam aumento de preços e redução da competitividade. Com a questão assim estruturada, o progresso em termos de qualidade ambiental se tornou uma espécie de queda-de-braço. Um lado se empenha por normas mais severas; o outro peleja pelo retrocesso na regulamentação. O equilíbrio do poder pende para um lado ou para o outro, dependendo da direção dos “ventos” políticos (Porter e Linde, 1999:372-399).

Para os autores, essa visão estática da regulamentação ambiental, na qual tudo é constante, exceto a regulamentação, é incorreta. Se a tecnologia, os produtos, os processos e as necessidades dos clientes fossem fixas, a conclusão de que regulamentação eleva os custos, seria inevitável. Mas as empresas operam no mundo real da competição dinâmica, não no mundo estático da teoria econômica. Continuamente descobrem soluções inovadoras para as pressões de todos os tipos – impostas pelos concorrentes, pelos clientes, pelos reguladores.

O novo paradigma entrelaçou a melhoria ambiental e a competitividade. É importante utilizar os recursos de forma produtiva, sejam eles naturais, físicos, humanos ou de capital. O progresso ambiental exige que as empresas sejam inovadoras para aumentar a produtividade dos recursos – e é exatamente nesse



ponto que se situam os novos desafios da competitividade global (Porter e Linde, 1999:395).

A maneira como as empresas respondem aos problemas ambientais talvez seja, de fato, um indicador-chave da sua competitividade geral. A regulamentação ambiental não induz, inevitavelmente, à inovação e à competitividade ou ao aumento da produtividade para todas as empresas. Apenas aquelas que inovarem com êxito serão vencedoras. Um setor competitivo apresenta maior probabilidade de encarar a nova norma como desafio e reagir através de inovações. Por outro lado, aquele não competitivo talvez não esteja propenso à inovação e se veja tentado a combater toda a regulamentação.

O historiador Alain Cottureau (1996) lembra como, do ponto de vista kantiano a gestão e a ética são antinômicas. A ética pertencendo ao domínio dos fins e tendo os homens como fins em si, e a gestão, pertencendo ao domínio dos meios e considerando os humanos como recursos. De fato, o universo da empresa é o lugar onde a racionalidade técnica e instrumental triunfou. O problema dos fins é, na maioria das vezes, inteiramente subordinado à questão dos meios. Em outros termos, o *como* se sobrepõe facilmente sobre o *porquê* e o *para quem*. No momento em que as sociedades se fragmentam, em que as ameaças sobre nossa preservação ambiental tornam-se claras e esta em crescente mercantilização dos homens e das coisas, é, de fato, mais que tempo de reintroduzir um certo número de questões morais.

Chanlat (1999:76) destaca que, a ética da responsabilidade foi desenvolvida por Marx Weber. Ela remete às conseqüências que nossa ação pode ter sobre os outros e à reflexão que a precede. Logo, uma pessoa responsável procura antecipar-se, na medida de seus meios, às conseqüências que seus atos terão sobre o outro.

Um posicionamento assim é muito exigente, principalmente em um contexto em que não se controla tudo, mas ele é essencial para a sobrevivência da vida coletiva. Conclui-se, as preocupações sociais não podem ser escamoteadas sem correr grandes riscos a longo prazo. Para as organizações, e principalmente para as empresas, essa ética de responsabilidade tem duas conseqüências: a primeira diz respeito à responsabilidade social e a segunda envolve a responsabilidade em relação à natureza, o que alguns autores chamam de contrato natural ou princípio de responsabilidade.

Completa o autor, enfatizando que, para uma empresa, como para uma organização, ser essencialmente responsável é avaliar os efeitos de suas ações sobre a comunidade próxima. É agir enquanto “*cidadã*”, isto é, no respeito às regras instituídas pela sociedade. É preocupar-se, além disso, com o nível de conseqüências deletérias de seus atos ou produtos que fabrica. É possuir uma preocupação aguda de coesão e de solidariedade social. É preocupar-se com a recusa em ganhar fazendo perder toda a sociedade. Em relação à preservação ambiental, é preocupar-se com os efeitos de suas atividades produtivas sobre o equilíbrio ecológico a fim de assegurar que se legará um planeta onde se possa viver para as futuras gerações. Estes dois desafios somente poderão ser superados se as pessoas tomarem consciência do engajamento profundo que devem mobilizar. Neste duplo esforço de revisão do enquadramento do econômico no social e da preservação da natureza que os envolve, a reflexão ética deve ser discutida e compartilhada.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

*"Todas as cousas que podem cair sob o conhecimento dos homens se encadeiam e, desde que nos abstenhamos somente de aceitar por verdadeira alguma que o não seja, e respeitemos sempre a ordem necessária para deduzi-las umas das outras, nenhuma pode haver tão afastadas às quais não possamos por fim chegar, nem tão ocultas que não as possamos descobrir."*

Descartes

Pedro Demo (2000b:35-38), a título de sistematização, delineia pelo menos quatro gêneros de pesquisa, todos interligados: teórico, metodológico, empírica e prática.

O primeiro é a *pesquisa teórica*, orientada para a (re)construção de teorias, quadros de referência, condições explicativas da realidade, polêmicas e discussões pertinentes. O conhecimento teórico adequado acarreta rigor conceitual, análise acurada, desempenho lógico, argumentação diversificada, capacidade explicativa. Principalmente acarreta desenvoltura argumentativa, que é talvez a arte central da pesquisa e da ciência.

O segundo gênero de pesquisa é a *pesquisa metodológica*, voltada para a (re)construção de instrumentos e paradigmas científicos. Hoje, este tipo de pesquisa adquiriu papel estratégico, porque corresponde a uma das coerências mais profundas da ciência moderna, que é a autocrítica questionadora. Tudo que a ciência apresenta tem como primeira exigência ser questionado, porque nasceu do questionamento, e, por pura coerência científica, deve continuar servindo ao questionamento.

O terceiro gênero de pesquisa é a *pesquisa empírica*, dedicada a trabalhar a parte da realidade que se manifesta empiricamente e é, por isso, mais facilmente manejável. Chama-se empirismo o vício de reduzir a realidade toda à sua manifestação empírica, ou à manifestação mensurável quantitativamente. O

significado dos dados empíricos depende do referencial teórico, mas estes dados agregam impacto pertinente, sobretudo no sentido de facilitarem a aproximação prática. Vale lembrar também que, num mundo pervadido de lógicas matemáticas, que se tornaram praticamente linguagem própria, o manuseio adequado de métodos e técnicas de pesquisa corresponde à necessária contemporaneidade.

O quarto gênero de pesquisa é a *pesquisa prática*, destinada a intervir diretamente na realidade, a teorizar práticas, a produzir alternativas concretas, a comprometer-se com soluções. Ao contrário do que muitos ainda pensam, não se faz boa prática sem teoria, método, empiria, o que determina a necessária volta permanente ao questionamento teórico, e vice-versa.

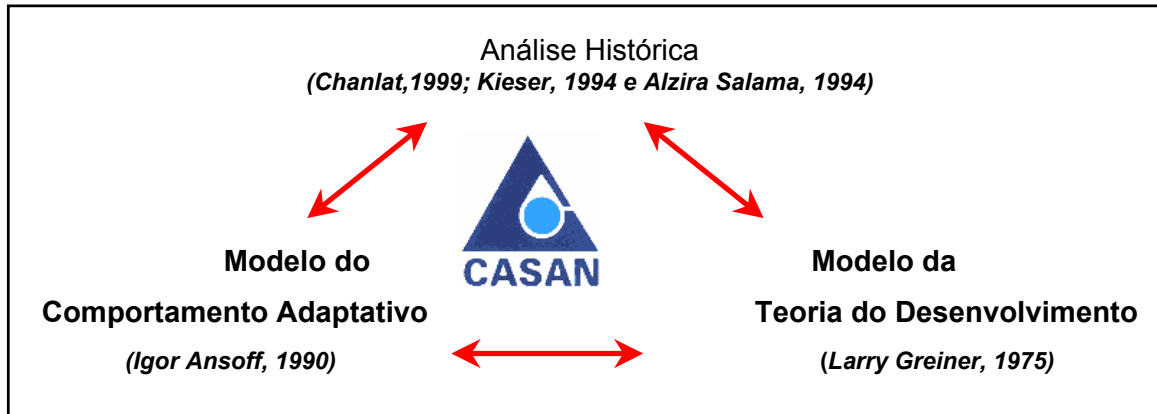
A conciliação dos quatro gêneros propiciou os resultados deste trabalho, obtidos através da pesquisa exploratória (concebida pela ampla abordagem aos diversos eventos internos e externos estudados) e descritiva (pela interpretação dos eventos resultantes da pesquisa exploratória).

### 3.1. DELINEAMENTO DA PESQUISA

Para a realização desta pesquisa, além da Análise Histórica (Chanlat, 1999; Kieser, 1994 e Alzira Salama, 1994), foram utilizados dois modelos de referência, para consolidar o presente estudo:

- O Modelo do Comportamento Adaptativo (Igor Ansoff, 1990)
- O Modelo da Teoria do Desenvolvimento (Larry E. Greiner, 1975).

Figura 3.1: Tríade de Referência para o Estudo de Caso da CASAN



### 3.1.1. Análise Histórica

O estudo de histórias e biografias das organizações pode oferecer aos pesquisadores ricos “insight” teóricos sobre o desenvolvimento organizacional. Sabe-se que o passado pesa sobre o presente e o futuro, e que não há experiências sem raízes no passado.

“Os homens fazem sua própria história, mas eles não a fazem de sua própria iniciativa, nem das condições escolhidas por eles mesmos, mas, sim, nas condições que eles encontram diretamente, e que lhes são dadas e transmitidas”.

(Marx, 1984)

Dizendo de outra forma, aqueles e aquelas que querem transformar o mundo, o modificam sempre a partir de estruturas existentes que incorporam a experiência do passado. A história é igualmente constitutiva da identidade dos indivíduos e das sociedades, uma das maiores razões de sua importância. Bloquear sua história é esquecer quem se é, de onde se vem e para onde se vai. A história é outro dado fundamental da existência dos indivíduos ou das sociedades. É também a oposição

passado-presente, sempre socialmente construída. São ritmos que marcam as sociedades e os diferentes tempos sociais e pessoais. Se a consciência histórica é uma característica de nossa sociedade desde a Antigüidade, é verdade também que esta consciência é mais ou menos afirmada segundo as épocas (Le Goff, 1988 e Chanlat, 1999:73-74).

Kieser (1994), apresenta inicialmente as possíveis contribuições do estudo histórico para a teoria organizacional. Há quatro razões que podem ser identificadas na análise histórica deve ser revitalizada na pesquisa organizacional:

1. As estruturas e os comportamentos atuais das organizações refletem o desenvolvimento histórico de uma cultura específica. Diferenças entre as organizações em diferentes culturas podem ser explicadas completamente somente se uma dimensão histórica for incluída na comparação;
2. A identificação dos problemas atuais das organizações e suas soluções apropriadas não são freqüentemente livres de ideologia. Ao confrontar-se as atuais tendências “da moda” na teoria e prática organizacional com o desenvolvimento similar no passado, poder-se-á identificar e possivelmente subjugar preconceitos que caracterizam a explicação dessas tendências. O autor chama a atenção para o fato de que a cultura organizacional é, em essência, administrada pela ideologia e que deve-se estar alerta para o tipo de sistemas de valores ideológicos no qual a cultura organizacional é construída;
3. A análise histórica ensina a interpretar que a estrutura organizacional existente não é determinada por leis mas é o resultado de decisões de oportunidades de escolhas no passado, algumas das quais foram feitas intencionalmente e/ou de outra forma implícita. A escolha de oportunidades,

as quais não foram usadas para vantagem dos atores, envolveram possibilidades presentes contra eles ou podem ser restituídas em algum caminho ou outro. A análise histórica prepara melhor a identificação e melhor uso das oportunidades de escolha;

4. Confrontando teorias sobre mudança organizacional como desenvolvimento histórico. Essas teorias podem ser sujeitas a testes muito mais radicais do que aqueles que simplesmente são confrontados com dados relativos as mudanças rápidas.

Assim, como o desenvolvimento dos indivíduos pode ser entendido através das suas histórias pessoais de vida (nascimento, juventude e maturidade), o mesmo ocorre com o crescimento de uma organização. Da mesma forma que acontece com os seres humanos, as passagens organizacionais da infância para a adolescência e desta para a maturidade podem ser tempestuosas e marcadas por crises e turbulências (Alzira Salama, 1994).

A Análise Histórica não deve ser interpretada como "*história da vida*" da organização, pois os eventos estudados foram separados em função do tema da pesquisa que aborda eventos de relevância importância que possibilitem compreender o comportamento adaptativo ao ambiente, em um espaço cronológico específico. Neste estudo de caso os eventos internos estão em ordem cronológica de maneira a relaciona-los com os eventos externos, considerando outras variáveis incluídas no processo da pesquisa.

### 3.1.2. Modelo do Comportamento Adaptativo de Igor Ansoff

O modelo conceitual descrito por Ansoff (1990, p. 118), tem como base uma série de proposições:

1. Mudanças no ambiente (**E**) da empresa geram-lhe problemas. Esses problemas podem representar tanto oportunidades como ameaças.

2. Para garantir sua sobrevivência e seu crescimento, a empresa responde às situações-problema trazidas pelas mudanças ambientais. Esta resposta da empresa é chamada de adaptação estratégica <sup>4</sup> ao meio ambiente.

3. A adaptação estratégica freqüentemente se realiza mediante três estágios distintos: a) formulação de uma nova estratégia (**S**); b) desenvolvimento de um sistema operacional (**O**) para a nova estratégia e c) ajustamento da velha estrutura administrativa (**A**) à nova estratégia e aos sistemas operacionais. Assim, como mostra a Figura 3.3, as decisões dominantes são diferentes em cada estágio.

4. No caso da adaptação exploratória, como aparece no retângulo do lado direito, que se encontra dentro do retângulo maior da Figura 2.2, as decisões operacionais (**O**) e administrativas (**A**) são aplicadas de maneira intercambiável e geralmente várias vezes.

5. Há uma relação binária entre o tipo de adaptação e a natureza e extensão das mudanças ambientais. Mudanças drásticas, fundamentais, novas ou estruturais no ambiente da empresa geralmente tem como resposta uma adaptação estratégica, embora possam inicialmente evocar a adaptação

---

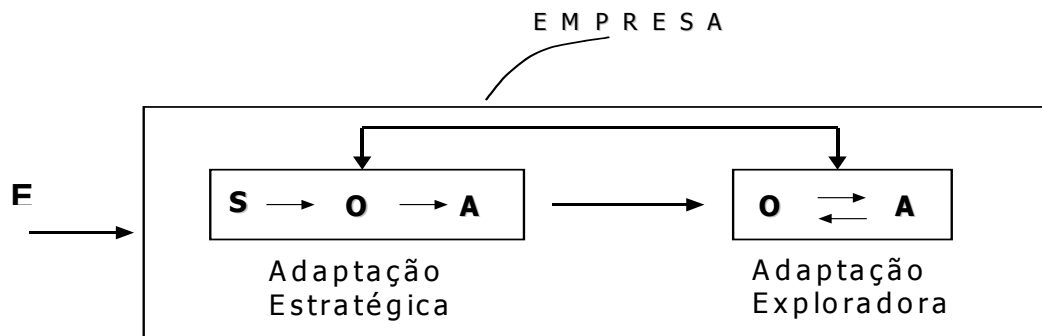
<sup>4</sup> A '*administração estratégica*' é entendida aqui como um sistema escolhido de administração, que enfatiza sua própria flexibilidade, isto é, que provoca o aparecimento de programas estratégicos inovadores, que busca a mudança da própria política, que avalia mais o desenvolvimento do potencial para mudanças futuras do que o desempenho a curto prazo, e que entende os fundamentos do poder e das características culturais dentro da organização porque aí estão os principais geradores da própria flexibilidade. (Ansoff, 1990, p. 45)



exploradora. Mudanças ambientais pequenas, graduais, familiares ou cíclicas induzem a uma adaptação exploradora.

A Figura 3.2 representa um modelo conceitual que descreve o comportamento adaptativo das empresas a um ambiente mutável.

Figura 3.2: **E**, mudanças ambientais; **S**, decisões estratégicas; **O**, decisões operacionais; **A**, decisões administrativas



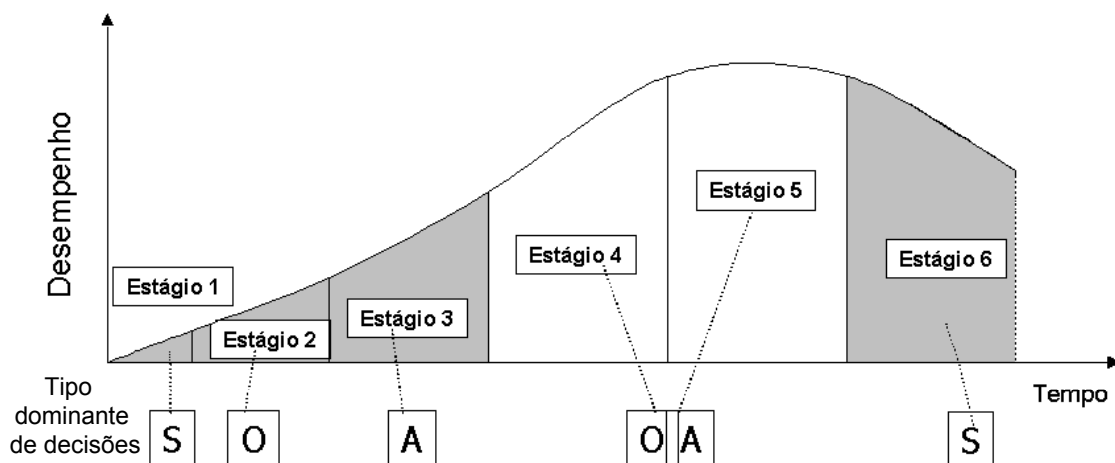
Fonte: Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica. Igor Ansoff (1990:118)

Na Figura 3.3, Ansoff (1990:119) descreve uma situação na qual ocorrem algumas mudanças drásticas no tocante ao ambiente da empresa, e a resposta à adaptação estratégica. A adaptação estratégica procede através de três estágios distintos. A situação de desempenho da empresa melhora gradualmente à medida que a nova relação ambiental se desenvolve e é implantada.

Os estágios 4 e 5, que ocupam a porção central da Figura 3.3 em branco, representam um período de adaptações exploradoras. Este período pode durar muito tempo se a estrutura básica ou a natureza do ambiente da empresa não se alterarem. Mas a emergência de um novo tipo de ambiente eventualmente induz à adaptação estratégica. Assim, a adaptação da empresa às mudanças de seu ambiente ao longo de certo tempo pode ser descrita adequadamente como sendo

um fenômeno cíclico. Visualiza-se também, que a adaptação estratégica tem lugar no estágio 6, onde a situação ou a posição do desempenho da empresa começa a mostrar uma tendência declinante.

Figura 3.3: Estágios 1, 2, 3, adaptação estratégica; Estágios 4, 5, adaptação exploradora; Estágio 6, adaptação estratégica

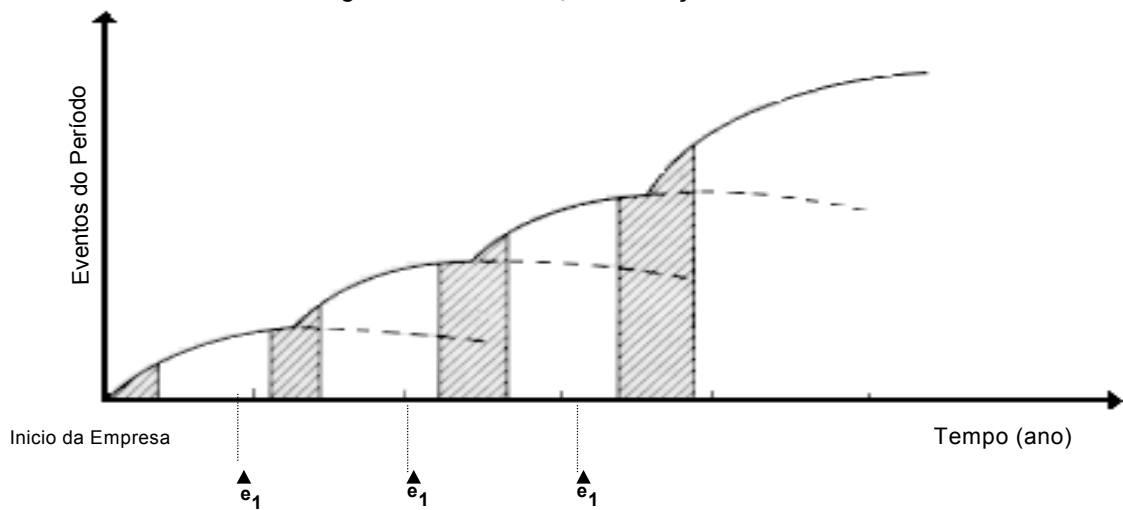


Fonte: Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica. Igor Ansoff (1990:119)

A Figura 3.4 é uma tentativa de apresentar um padrão cíclico de adaptação da empresa ao longo de certo período de tempo. Cada curva corresponde a uma forma da Figura 3.3 e mostra um ciclo de adaptação. As áreas sombreadas representam a adaptação estratégica e as brancas indicam a adaptação exploradora. E<sub>1</sub>, E<sub>2</sub>, E<sub>3</sub>, que aparecem na porção inferior da Figura 3.4, mostram aqueles tipos de mudança ambiental que levam à adaptação estratégica.

Embora a Figura 3.4 seja uma forma simples para descrever a realidade do comportamento adaptativo, o modelo conceitual de Igor Ansoff serviu de referência para elaboração de uma estrutura conceitual através da inserção dos eventos considerados relevantes na Análise Histórica, período 1970 - 2002, permitindo visualizar neste espaço temporal, o tipo de adaptação organizacional da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN.

Figura 3.4:  $E_1, E_2, E_3$ , mudanças ambientais



Fonte: Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica. Igor Ansoff (1990:120)

Neste estudo de caso os eventos são apresentados de forma ilustrativa, seguindo a ordem cronológica de seus acontecimentos e guardando as devidas proporções com o Modelo de Igor Ansoff.

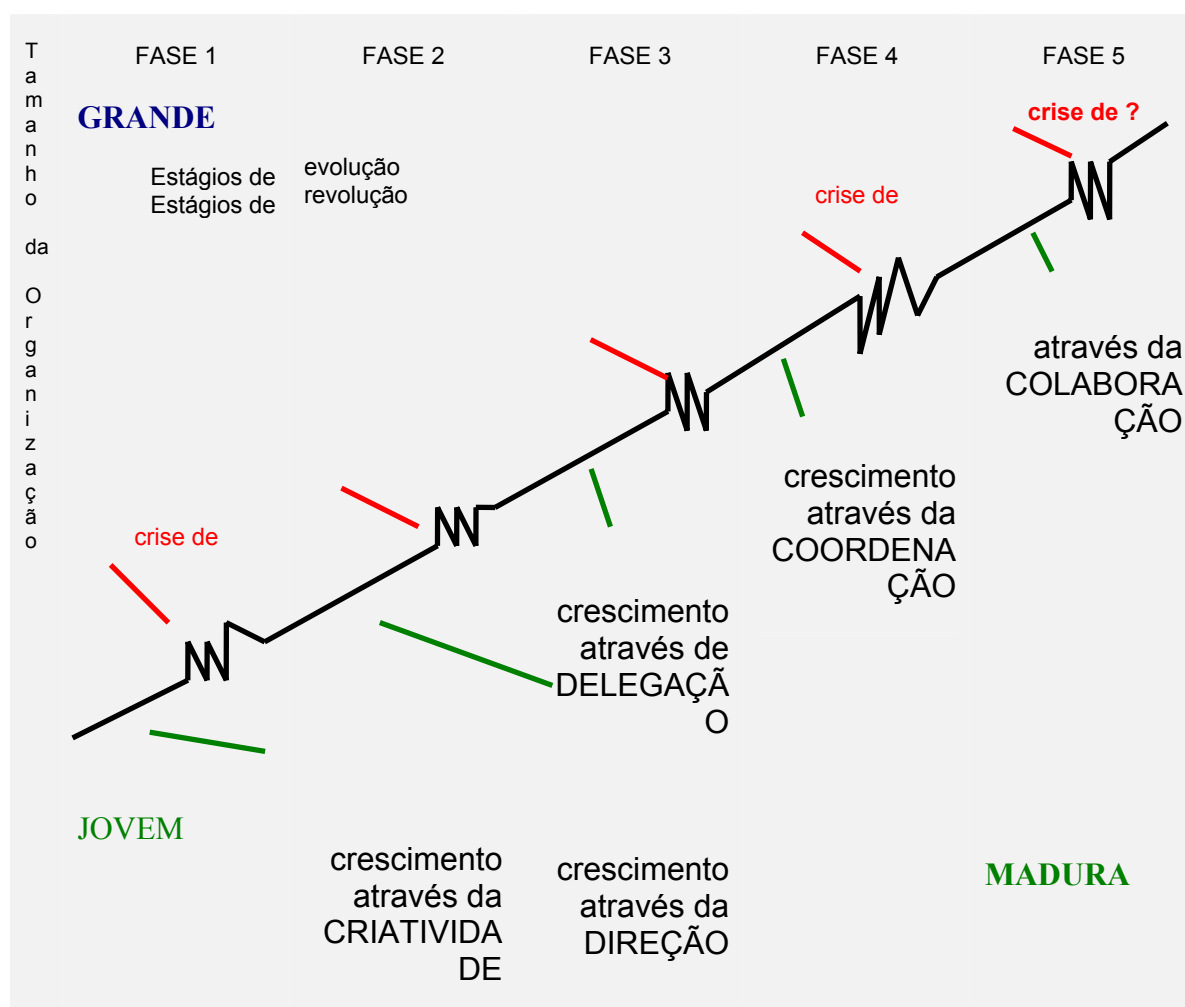
### 3.1.3. Modelo da Teoria do Desenvolvimento de Larry E. Greiner

Greiner (1975), afirma que as organizações passam por cinco períodos de evolução relativamente calmos, cada um dos quais termina com um período de crise e revolução. Relevância especial a maneira como cada dimensão influi sobre o outro aspecto no decorrer do tempo; quando os cinco elementos começam a interagir, tem-se uma idéia completa e dinâmica da expansão da empresa.

Cada período evolucionário se caracteriza pelo estilo de administração dominante usado para conseguir o crescimento, enquanto cada período revolucionário se caracteriza pelo problema administrativo dominante que precisa ser resolvido para que o crescimento possa prosseguir.

De acordo com as idéias de Greiner (1975:11), os administradores devem ser treinados para pensar e agir a partir de uma perspectiva desenvolvimentista. Há muito que as dimensões de tempo vem sendo ignoradas pelas teorias e práticas. O integrante paradoxo desta visão de é que ao aprendermos mais a cerca da história ou o passado da empresa poderemos trabalhar melhor no futuro.

Figura 3.5: As Cinco Fases de Crescimento de Larry Greiner



Idade da Organização

Fonte: Greiner (1975, p. 7); Hersey & Blanchard (1986, p. 359) e Salama (1994, p.37)

Para Greiner (1975:03), as empresas, acham-se arraigadas mais em decisões passadas do que em acontecimentos atuais ou na dinâmica externa do mercado. Forças históricas na verdade moldam o desenvolvimento de uma empresa. Enfatiza

que, as empresas costumam deixar de reconhecer que muitas indicações valiosas para o êxito futuro encontram-se dentro de suas próprias organizações e em seus diversos estágios de desenvolvimento. Além do mais, a incapacidade da direção da empresa de compreender seus problemas de desenvolvimento empresarial pode redundar numa estagnação da empresa em seu estágio atual de evolução ou, finalmente, em sua falência, independente das perspectivas oferecidas pelas condições do mercado.

O Modelo desenvolvido por Larry Greiner identifica cinco aspectos como fatores essenciais na elaboração de um modelo de desenvolvimento empresarial. Os cinco aspectos são:

1. Idade da Empresa: O aspecto mais evidente e básico de qualquer modelo de desenvolvimento é o tempo de existência de uma empresa. Todos os estudos históricos reúnem dados e informações de diversos pontos do tempo e então fazem as comparações. Dessas observações torna-se evidente que os mesmos métodos empresariais não são mantidos o tempo todo. Isso vem provar algo fundamental: os problemas e princípios administrativos estão enraizados no tempo.
2. Tamanho da Empresa: O tempo não é o único fator determinante da estrutura empresarial; na verdade, as empresas que não se expandem em tamanho podem manter muitos de seus aspectos e métodos empresariais intactos durante longos períodos. Além de proporções maiores, crescem também os problemas de coordenação e comunicação interna, surgem novas funções, multiplicam-se os níveis na hierarquia administrativa e os cargos se tornam intimamente ligados.

3. Estágios de Evolução: À medida que tanto a idade como o tamanho aumentam, outro fenômeno se torna evidente: o desenvolvimento prolongado, chamado de período evolutivo. A maioria das empresas em expansão não se desenvolvem apenas durante dois anos ou então se retraem durante um ano; pelo contrário, aquelas que sobrevivem a uma crise geralmente passam a gozar de quatro a oito anos de crescimento contínuo, sem nenhum contratempo econômico mais sério ou qualquer dissidência interna grave. O termo “*evolução*” parece apropriado para descrever esses períodos mais calmos porque tão somente uns ajustes menores parecem ser suficientes para manter a expansão dentro dos mesmos padrões gerais de administração.
4. Estágios de Revolução: Durante tais períodos de crise, inúmeras empresas vão à falência – pois são incapazes de abandonar métodos antigos e adotar modificações estruturais, elas fecham as portas ou param de se expandir e fenecem. A tarefa mais crítica com que se defronta em cada período revolucionário é a de encontrar um novo conjunto de métodos empresariais que se torne a base para administrar o período seguinte de expansão evolutiva. Por mais curioso que pareça, esses novos métodos com o tempo dão origem a suas próprias sementes de decadência e levam a outro período de revolução. Por conseguinte, as empresas sofrem a ironia de ver uma genial solução de agora tornar-se um grave problema posteriormente.
5. Ritmo de Expansão do Mercado: O ritmo no qual uma empresa passa pelas diversas fases de evolução e revoluções estão intimamente relacionadas às condições de mercado de seu ramo de atuação. Embora os períodos evolutivos costumem ser relativamente breves em ramos industriais de

grande expansão, períodos evolutivos bem mais longos ocorrem em indústrias já maduras e de crescimento lento. As revoluções parecem ser muito mais sérias e difíceis de resolver quando a situação do mercado é desfavorável.

Salama (1992, p. 35), têm apontado que a mudança ocorre em resposta às fases do ciclo de vida de uma organização, semelhante aos organismos biológicos - recém nascidas, jovens e maduras - com cada fase tendo distintos problemas e conseqüências, fazendo alusão às necessidades internas.

Os aspectos apresentados no Modelo da Teoria do Desenvolvimento de Larry Greiner (1975) , serão utilizados convergindo para os resultados da Análise Histórica (Chanlat, 1999; Kieser, 1994 e Alzira Salama, 1994) e do Modelo do Comportamento Adaptativo de Igor Ansoff (1990). Está “*triangulação*”, permitiu traçar as características principais para as respostas da pesquisa.

### 3.2. OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

Nas Ciências Sociais contemporâneas, observa-se nos últimos anos o retorno do ator e do sujeito. Até o presente, esse movimento não tocou o mundo da gestão de forma marginal. Absorvido entre a noção econômica do agente e a realidade das estruturas, da tecnologia e do ambiente próximo, o mundo da gestão deixou pouco lugar para estas duas noções essenciais. Quando por acaso ele lhe concede um espaço, fala mais de ação que de subjetividade, restrita ao quadro dirigente na maioria das vezes.

É importante lembrar aqui que toda pessoa é um ator e que a realidade das organizações se produz, se reproduz e se transforma por meio da interação dos diferentes grupos e indivíduos que as compõem, compreendendo também aqueles e aquelas que estão no nível inferior da hierarquia (Crozier e Friedberg, 1977; Sainsaulieu, 1997; Amblard, Bernoux, Herreros e Livian, 1995). Assim, o saber autêntico é sempre acompanhado do poder de dizer “*eu acho, eu penso*”. O sujeito está ao lado da imaginação, da criação, da crítica e da reflexão sobre si mesmo. Ele participa da transformação do mundo, ele é criador da história mesmo tendo consciência de sua fragilidade (in Chanlat, 1999:68).

Minayo (1994:43) salienta que a pesquisa qualitativa não se baseia no critério numérico para garantir sua representatividade. Uma pergunta importante neste item é: “*quais indivíduos sociais têm vinculação mais significativa com o problema a ser investigado?*”.

O grande desafio foi conciliar, a decisão de quais atores sociais seriam envolvidos na pesquisa e que critérios seriam utilizados para selecioná-los. O receio era limitar quantitativamente os participantes e cometer o erro da exclusão qualitativa das informações a serem compartilhadas para compor o arcabouço desta pesquisa. Porém, as dificuldades praticamente foram vencidas em função do apoio e total colaboração dos técnicos e demais profissionais da Assessoria de Planejamento da CASAN.

A convivência, o compartilhamento de idéias e de pensamentos, proporcionou a construção do esboço desta pesquisa, moldada com a ajuda de praticamente toda a equipe, tanto nas pesquisas secundárias como nas primárias. O acesso aos inúmeros documentos, muitos deles “*reliquias*”, simbolicamente representaram a simpatia e afinidade com o projeto defendido no exame de qualificação, em



dezembro/2001. Até a conclusão da forma final deste trabalho, pode-se dizer que foram quatro anos, conciliando as atividades da CASAN com os desafios de cumprir todas as etapas acadêmicas.

Importante ressaltar também a participação dos estagiários que foram envolvidos nas pesquisas gerenciais e na coleta de dados junto aos “*montes*” de documentos disponibilizados para as consultas secundárias.

A coleta de dados foi realizada de três formas distintas, mas complementares:

- Entrevistas com gerentes, através de pesquisadores paralelos, ou seja, duas pesquisas foram realizadas diretamente por estagiários coordenados pelo pesquisador. Utilizou-se de entrevista formal, tendo como referência os conhecimentos e manifestações que o gerentes tinham para contribuir em função do problema de pesquisa. Depois de proceder a uma seleção dos dados, procurou-se agrupa-los por temas, formando assim um arranjo das idéias e depoimentos que iam emergindo. Surpreendentemente, a quantidade de material coletado ultrapassou as expectativas, sendo necessário uma nova seleção, para não fugir dos objetivos estabelecidos pelas hipóteses e objetivos estabelecidos a pesquisa.
- Pesquisa documental utilizando referências internas e externas à organização. A disponibilidade dos conteúdos inseridos nos documentos foi uma rica fonte de informações, que complementaram os resultados dos entrevistados principalmente se considerarmos as informações da análise histórica. Também foi realizada uma seleção de dados pois, maior ainda que o material gerado pelas entrevistas com os gerentes, exigiu uma boa “*garimpagem*”, principalmente quando era necessário confrontar e cruzar informações.

- Comparação dos dados das entrevistas com o resultado da pesquisa documental foi o principal ponto de referência nas decisões para identificar quais eventos internos e externos representaram significativamente como oportunidade ou ameaça no comportamento adaptativo da CASAN.

### 3.3. ORGANIZAÇÃO DO DOCUMENTO

Este trabalho de pesquisa está dividido em oito capítulos, organizados de forma lógica e seqüencial objetivando facilitar a compreensão da dinâmica do conteúdo, permitindo inferências a partir da abordagem que caracteriza cada título.

O primeiro capítulo, como introdução, faz uma exposição do tema definindo e formulando as perguntas de pesquisa. Descreve o contexto ambiental do problema de pesquisa, os objetivos do trabalho, suas contribuições, relevâncias, ineditismo e suas limitações.

O segundo capítulo, abordando a fundamentação teórica, faz uma abordagem sobre as organizações e o ambiente onde estão inseridas, levando em consideração as variáveis intervenientes. O planejamento estratégico e a gestão estratégica são apresentados compondo um quadro comparativo entre percepção, intuição e realidade do ambiente organizacional. A mudança, a adaptação e a deterioração organizacional são estudadas completando o arcabouço teórico. A abordagem envolvendo a água e o desenvolvimento sustentável não poderiam ficar excluídos, pois a importância destes é refletido no negócio principal das empresas de saneamento. A água como matéria prima do processo produtivo dessas empresas, é também, a “*essência da vida*” da humanidade. O impacto ambiental do processo

produtivo do tratamento de água potável, como no tratamento dos esgotos sanitários, reflete a importância atuação como agente do desenvolvimento sustentável e responsabilidade social.

O terceiro capítulo trata dos procedimentos metodológicos, da operacionalização da pesquisa, fazendo um delineamento do trabalho, com reflexões das abordagens qualitativas. A abordagem da Análise Histórica (Chanlat, 1999; Kieser, 1994 e Alzira Salama, 1994) e os modelos do Comportamento Adaptativo de Igor Ansoff (1990) e Teoria do Desenvolvimento de Larry E. Greiner (1975), formam uma triangulação para o desenvolvimento da presente pesquisa.

O quarto capítulo, trata da caracterização do ambiente geral e operacional da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN, estabelecendo uma panorâmica da história do saneamento, uma abordagem histórica e as políticas públicas do saneamento básico no Brasil. Abrangendo vários temas nos períodos: de flexibilidade, estatização e atendimento descentralizado dos serviços antes de 1968; da criação e instituição do sistema financeiro do saneamento e dos instrumentos básicos da política nacional de saneamento, 1968/1970; da instalação, operação e auge do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, 1971/1984; o PLANASA da Nova República, 1985/1989; da Constituição de 1988 e suas implicações para o setor saneamento e a extinção do PLANASA e da busca de um novo modelo após 1990. Apresentam um panorama do diagnóstico setorial no Brasil, com os diversos modelos de administração dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos sanitários, bem como a concessão, a regulação e o controle desses serviços. Através de vários especialistas e autoridades, uma coletânea das análises e das propostas da política nacional de saneamento e, uma abordagem sobre o monopólio natural traz uma reflexão oportuna sobre esta “vantagem

*competitiva*”. A caracterização do ambiente operacional, finaliza este capítulo traçando um CASAN, mostrando alguns indicadores comparativos de desempenho com outras companhias estaduais de saneamento, bem como, destacando os principais aspectos políticos, geográficos e econômicos do Estado de Santa Catarina

O quinto capítulo, descreve e faz uma análise dos principais eventos e informações coletadas no Estudo de Caso da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN, fazendo uma retrospectiva histórica dos eventos empresariais considerados relevantes para o trabalho. A inserção das perspectivas futuras frente aos desafios do cenário competitivo do setor saneamento, realizada pela equipe da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU/PR, deve-se ao momento histórico que vive o setor e a riqueza das informações inserida nas entrevistas, fortalecendo as conclusões e hipóteses aqui defendidas.

O capítulo seis, apresenta os resultados da pesquisa, mostrando os principais eventos do período estudado. Faz a caracterização do comportamento adaptativo da CASAN, fazendo uma relação com o Modelo de Igor Ansoff (1990) e a caracterização de seu desenvolvimento com base no Modelo de Larry E. Greiner (1975).

No capítulo sete, destaca-se a conclusão, as recomendações, e as considerações finais geradas pelo trabalho.

No capítulo oito, são elencadas as referências bibliográficas que geraram as mais diversas informações, contribuindo para moldar as bases do presente estudo.

## 4. CARACTERIZAÇÃO DO AMBIENTE GERAL E OPERACIONAL DA COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO - CASAN

### 4.1. PANORÂMICA DA HISTÓRIA DO SANEAMENTO

*“O Saneamento, sendo no seu aspecto físico uma luta do homem em relação ao ambiente, existe como tal desde o início da humanidade, ora desenvolvendo-se de acordo com a evolução das diversas civilizações, ora retrocedendo com a queda das mesmas e renascendo com o aparecimento de outras”.*

FUNDAÇÃO SESP - Manual de Saneamento (1972:10)

Até meados do século passado, universalmente, a população rural excedia a população urbana, de quase o dobro em alguns países, ou mais, na maior parte dos restantes. A partir de então, vem-se observando uma gradual intensificação do deslocamento de massas humanas para centros mais populosos, do campo para as cidades, de cidades menores para as maiores, de núcleos estacionários para outros em fase de evolução econômica, e das cidades do interior para as capitais (Puppi, 1981:12).

Os efeitos da migração da população rural para as cidades, em função da industrialização, já causavam sérios conflitos. A primeira epidemia de cólera, na Inglaterra em 1831, já havia matado cinquenta milhões de pessoas em seu caminho da Índia à Inglaterra nos quarenta anos precedentes. O fato de que a Inglaterra estivesse particularmente exposta aos terríveis efeitos do cólera devia-se ao fato de ser o país o mais industrializado do mundo na época.

Burke e Ornstein (1998:243-245), citam um relatório de Edwin Chadwick, Secretário da Comissão da Lei dos Pobres, divulgado no final de 1837 e uma

segunda versão, publicada em 1842, que chocou a classe média vitoriana revelando as estarrecedoras condições sociais existentes nas cidades industrializadas:

"Os sistemas de esgotos eram completamente inadequados, foram construídos para populações muitas vezes menores do que as agora existentes, quase sempre constituídos de enormes cavernas de tijolos, de fundo plano, banhadas por um fio d'água e fabricadas com a finalidade principal de acumular depósitos. A cada cinco ou dez anos, os trabalhadores dos esgotos abriam caminho pela alvenaria, retiravam o conteúdo e deixavam-no pelas ruas à espera dos carros de limpeza. Os "montes de ouro", como eram eufemisticamente chamados, chegavam a atingir vários pavimentos de altura até serem levados pelas carroças para o despejo nos campos.

Mais da metade da água fornecida em caráter privado era repassada, suja e sem tratamento, diretamente do rio ao consumidor. A maioria dos pobres não tinha água encanada e eram obrigadas a fazerem filas em bombas públicas, que ficavam ligadas duas horas por dia e eram abastecidas por poços muitas vezes infectados pela inundação das cloacas. Em Edimburgo, a companhia de abastecimento de água fornecia um galão por dia por pessoa, de modo que muita gente guardava a água e a usava repetidamente até que só servisse para limpar o chão".

A história nos informa que a captação da água a fim de torná-la mais acessível só foi iniciada séculos depois de ter sido considerada a sua potabilidade. Conta-se que quando César se apossou de Alexandria, em 47 A. C., encontrou na cidade aquedutos subterrâneos com a finalidade de trazer água do Nilo para a cisterna nas quais ela se clarificava por sedimentação. No ano de 97 da era cristã, Sextus Julius Frontinus era "*curatos aquarium*", diretor do serviço de água de Roma e entre outras obras escreveu em tratado sobre abastecimento de água, *De Aquis Urbis Romae*. A medida que a civilização avançou, a necessidade de água pura e as obras para conduzi-la aos centros urbanos se expandiram (Miller, 1966).

No desenvolvimento da civilização greco-romana, por outro lado, são inúmeras as referências às práticas sanitárias e higiênicas vigentes e à construção do conhecimento relativo à associação entre esses cuidados e o controle das doenças. Significativos, nesse aspecto, são escritos hipocráticos, a partir do século IV a.C., como o livro *Ares, Águas e Lugares*, considerado um tratado sobre ecologia humana.

Nele localiza-se o primeiro esforço sistemático para apresentar as relações causais entre fatores do meio físico e doença. Essa obra forneceu o sustentáculo teórico para a compreensão das doenças endêmicas e epidêmicas, permanecendo suas postulações sem mudanças fundamentais até o século XIX (Rosen, 1994).

Depois da queda do Império Romano, cerca de 1.800 anos se passaram até que uma cidade atingisse novamente a marca de um milhão de pessoas. Na virada do século XIX para o século XX, 100 mil habitantes, 5% da população mundial viviam em centros urbanos. Atualmente, estima-se que 45% da população mundial, ou 2,5 bilhões de pessoas, vivam em centros urbanos. E, nos anos recentes, o maior crescimento populacional vem ocorrendo nos países em desenvolvimento.

Entre 1950 e 1995, o número de cidades no mundo desenvolvido com população maior que um milhão de pessoas passou de 49 para 112. No mesmo período, nos países em desenvolvimento, o número de pequenos conglomerados urbanos aumentou seis vezes. A Organização das Nações Unidas (ONU) estima que a população rural mundial deva permanecer constante, enquanto as populações urbanas devem se elevar. A previsão para o ano 2025 é de que mais. (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial: Saneamento Básico, 1998:284)

Ressalta Puppi (1981:01) que, ao refletir sobre a marcha evolutiva da civilização, nela vindo a humanidade firmando mais e mais seu *modus vivendi*, muitas dezenas de milhares de cidades se espalham pela superfície terrestre e outras novas surgirão sempre. Criações do homem passam a exercer sobre ele influência ecológica de capital importância.

Os impactos ambientais são efeitos do crescimento e evolução da humanidade espalham-se pelo planeta como uma epidemia descontrolada que precisa urgentemente de ações que mudem o atual quadro de degradação do meio

ambiente. Porém, o grande desafio de conciliar crescimento populacional e degradação ambiental, parece estar longe de uma solução definitiva<sup>5</sup>.

## 4.2. ABORDAGEM HISTÓRICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

*"Temos que lembrar do passado para não perder a referência da história, mas é preciso saber o que queremos a partir deste momento."*

Antonio Cesar da Costa e Silva  
Presidente da ABES

A história do saneamento básico no País, assim como em outros lugares do mundo, acompanhou o surgimento e o crescimento das cidades. Do século passado aos dias de hoje, muita coisa mudou.

Krespy & Dos Santos (1998:12) destacam que, os primeiros registros sobre o tema datam do início do século XIX. O abastecimento de água era feito através da coleta nas bicas e fontes. Os dejetos domésticos eram armazenados em tonéis, que eram conduzidos pelos escravos e despejados nos rios, no mar e em outras localidades perto dos centros urbanos. Consta que, até os primeiros anos do século passado, praias das cidades do Rio de Janeiro, Salvador e Recife serviam de depósito para excrementos, lixo domiciliar e das ruas e bichos mortos. O mar serviu, durante algum tempo, como sepulcro dos escravos falecidos.

Em 1808, a vinda da família real para o Brasil, (que fugiam das guerras napoleônicas que assolavam o continente europeu), trouxe novos ares ao

---

<sup>5</sup> A crescente consolidação de que Saneamento e Meio Ambiente formam um ciclo contínuo, onde não se sabe quando um começa e outro termina, ou seja, um não sobrevive sem o outro, gerou a necessidade de abordar as questões ligadas ao desenvolvimento sustentável, recursos hídricos, recuperação e preservação dos mananciais de abastecimentos de água potável. De importância estratégica para as empresas ligadas ao setor saneamento, estes assuntos estão enfocados em capítulos específicos na Parte II - Fundamentação Teórica.



desenvolvimento político e institucional do País. A elevação das localidades mais desenvolvidas ao grau de província trazia consigo a implantação de infra-estrutura mínima compatível com seu novo status. Constavam como obras necessárias, além de estradas e pontes, as de abastecimento de água à população.

Algumas curiosidades, relacionadas aos nossos “descobridores”, são mencionadas por Bueno (1999:66). O historiador comenta fatos interessantes do século XVI, referente às viagens dos portugueses:

*"Quanto tempo duravam aquelas viagens marítimas? Cerca de dois meses, se o destino fosse o Brasil; entre seis meses e um ano quando o porto final era a Índia. E ninguém tomava banho durante este tempo todo. O mais espantoso, porém, é que ao desembarcar continuavam sem banho [...].*

*Da armada de Pedro Álvares Cabral, que chegou ao Brasil em abril de 1500, faziam parte, entre marujos, soldados, freis, degredados e pilotos, 1500 homens. Durante dez dias - que alguns historiadores chamam de "a semana de Vera Cruz" -, a frota ficou ancorada na Baía de Cabrália (uns 12 quilômetros ao norte de Porto Seguro), quase em frente ao lindo Riacho Mutari. Todos os dias, os portugueses viam os nativos [...] banhando-se naquelas águas. Nem uma única vez entraram nelas. Mas, com o passar dos anos, eles iriam aprender com os "selvagens" que um pouco de água não mata ninguém..."*

No início da implantação do setor de saneamento básico no Brasil, o Estado brasileiro funcionava como poder concedente. Era ele que delegava os serviços de saneamento às empresas estrangeiras. Estas se encarregavam da construção dos sistemas e posterior exploração dos serviços. Foi assim que, em fins do século XIX, surgiram as primeiras redes de distribuição de água e de esgotamento sanitário nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Recife.

A década de 20 é marcada pelo surgimento das Divisões de Água e Esgotos e pelo aprofundamento dos estudos técnicos e científicos dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Já no primeiro decênio do século, registrava-se insuficiência no abastecimento de água. Os reflexos na saúde pública também já se faziam sentir. A febre tifóide era endêmica em vários Estados. Com o

desenvolvimento da ciência médica, começavam as “*interfaces*” entre o saneamento básico e a saúde pública (Krespy & Dos Santos, 1998:14).

A trajetória das políticas de saneamento básico, com enfoque econômico, financeiro, estão situados no contexto político e macroeconômico em que foram adotados. Procurando situar numa panorâmica contextual, foram divididas em cinco períodos<sup>6</sup>:

- Até 1968: flexibilidade, estatização e atendimento descentralizado dos serviços.
- 1968/70: criação do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) e dos instrumentos básicos de financiamento.
- 1971/84: instalação, operação e auge do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).
- 1985/89: o PLANASA no governo da Nova República.
- Após 1990: extinção do PLANASA e busca de um novo modelo.

#### **4.2.1. Flexibilidade, Estatização e Atendimento Descentralizado dos Serviços: período antes de 1968.**

Embora o Brasil só tenha contado com políticas explícitas de saneamento a partir de 1968, quando foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento no âmbito do Banco Nacional da Habitação (BNH), é importante registrar a evolução do setor em

---

<sup>6</sup> A abordagem deste capítulo foi realizada tendo com principal referencial o conteúdo inserido no Diagnóstico do Setor Saneamento: Estudo Econômico e Financeiro.– Série Modernização do Setor Saneamento. Volume 7 . Pág. 75 – 161. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. IPEA. Destacamos que a presente coletânea foi

períodos passados, de modo a compreender as motivações que levaram o governo federal a assumir o comando das ações visando à melhoria dos níveis de cobertura, notadamente do abastecimento de água e do esgotamento sanitário.

Da segunda metade do século passado até o início da década de 30, os serviços de saneamento eram prestados segundo modelo institucional e financeiro bastante flexível, do qual participavam o setor público e empresas privadas. Nesse período, o Estado brasileiro delegava a prestação de serviços públicos a concessionárias estrangeiras, que operavam transportes ferroviários, produção e distribuição de energia elétrica, transportes urbanos (bondes), telefonia e outras atividades de interesse coletivo, incluindo o abastecimento de água e o esgotamento sanitário nos centros urbanos de maior porte.

A partir da Primeira Grande Guerra Mundial, o Estado passa, aos poucos, a intervir diretamente no setor. Na década de 30, os órgãos públicos assumiram a responsabilidade pela criação e exploração dos serviços de saneamento básico. Esses órgãos operavam com recursos tributários provenientes do orçamento da União. Muitas vezes, esses recursos eram utilizados a “*fundo perdido*”.

Durante essa década, ainda, alguns Estados organizam seus próprios sistemas de saneamento. Eles conjugavam recursos estaduais e municipais, complementando os recursos da União. A evolução da demanda por serviços de saneamento, no entanto, era incompatível com uma estrutura enormemente centralizadas no Governo Federal como poder concedente. O crescente processo de urbanização pelo qual o País atravessava pressionava as diversas instâncias da administração pública pela ampliação dos serviços de saneamento básico (Krespy & Dos Santos, 1998:14).

Naquela época, as empresas estrangeiras praticamente monopolizavam a tecnologia nessas áreas, bem como os recursos para a realização dos investimentos. A exploração dos serviços era concedida pelo Estado, não havia restrições à importação de máquinas e equipamentos e a remessa de lucros não onerava o balanço de pagamentos. As tarifas eram reais, pois inexistia necessidade de subsídios. O governo garantia, inclusive, uma rentabilidade mínima às concessionárias.

No início dos anos 30, o crescimento urbano e o desenvolvimento industrial iniciado na década anterior pressionavam o setor público pela expansão da infraestrutura, inclusive do saneamento básico. O atendimento a essas demandas, contudo, era dificultado pela crise externa e seus reflexos na economia brasileira. Em 1934, o governo, com a edição do Código de Águas (Decreto nº 24.643, de julho de 1934), que lhe deu o poder de fixar tarifas, iniciou a intervenção no setor. Aos poucos as empresas concessionárias estrangeiras foram nacionalizadas e estatizadas.

Nas décadas de 30 e 40, o processo de desenvolvimento do País fazia florescer novos municípios. Nesse período, as instituições públicas responsáveis pelo saneamento ampliaram-se e estadualizaram-se, passando a agregar esses novos municípios, que não possuíam nem estrutura e nem verbas para oferecer serviços de saneamento às suas populações. O Estado passou a gerir os serviços e os recursos para investimentos que provinham, quase sempre, do orçamento fiscal. Controladas pelo governo, as tarifas eram fixadas de modo a favorecer a industrialização e apoiar o crescimento econômico (Krespy & Dos Santos, 1998:14).

Nas décadas de 40 e 50, o Estado elevou sua participação nos serviços básicos e interveio mais fortemente na economia, mediante regulamentações,

controle de preços, produção de insumos básicos, criação de bancos de fomento e agências regionais de desenvolvimento. No campo do saneamento básico, os serviços foram assumidos pelas prefeituras municipais, por meio de departamentos ou serviços autônomos de água e esgotos, que recebiam, de forma inconstante, pequena ajuda dos governos estadual e federal.

Em 1942 é criado o SESP - Serviço Especial de Saúde Pública. para, inicialmente, implantar sistemas de saneamento básico nos municípios mais pobres das regiões menos desenvolvidas e implementar programas de educação sanitária, além de reformular o Departamento Nacional de Obras de Saneamento - DNOS e o Departamento Nacional de Obras Contrás as Secas -DNOCS. Foi criado através de um acordo entre o governo brasileiro e o governo norte-americano. O objetivo era sanear as regiões dos vales dos Rios Amazonas e do Rio Doce. Com isso, pretendia-se proteger as populações responsáveis pela produção de matérias-primas necessárias à guerra (era época da Segunda Guerra Mundial): mica, borracha e quartzo. Inicialmente previsto para ser extinto com o final da guerra, o SESP ampliou seus serviços a outras regiões do País. Pode-se afirmar que ele representou uma mudança de paradigma da estrutura organizacional do setor. Com sua criação e ampliação, iniciou-se um processo de fortalecimento do poder municipal como instância autônoma quanto às decisões relativas ao saneamento básico (Krespy & Dos Santos, 1998:15).

Nos anos 50, com o surto desenvolvimentista, adequados sistemas de saneamento básico passam a ter importância também para viabilizar o desenvolvimento econômico. Começam a ser visualizadas as interfaces do setor com a infra-estrutura do País. Em 1952, o SESP passa a assinar convênios com os municípios. O objetivo desses convênios era a construção, financiamento e

operação de sistemas de saneamento. Os recursos utilizados provinham de fundos rotativos. Esses fundos eram formados com o dinheiro público e previam o retorno das aplicações (Krespy & Dos Santos, 1998:14-15).

Com a aceleração do crescimento da população urbana (3,84% na década de 40 e de 5,24% nos anos 50) e os baixos níveis dos investimentos realizados na área de saneamento básico, os índices de atendimento da população foram se reduzindo progressivamente.

Na década de 60, o Brasil ocupava o penúltimo lugar, entre os países da América Latina, em termos de saneamento básico. O País possuía, na época, menos de 50% da população urbana abastecida com água. Apenas cerca de 25% da população urbana era atendida por esgotos sanitários. De acordo com o Censo do IBGE, apenas 43,4% dos domicílios urbanos eram ligados à rede de água e 27,6% eram conectados às redes de esgotos (Krespy & Dos Santos, 1998:15-16).

Em 1960 o SESP é transformado em fundação. Novos fundos foram formados, quer de recursos tributários da União, quer de empréstimos financeiros de agências internacionais, como o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento e a organização norte-americana de ajuda USAID – Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional. A Fundação SESP consolidava-se gradativamente como organismo captador de recursos e fornecedor de serviços de assistência técnica. O poder decisório, contudo, permanecia na instância da administração pública municipal.

Em fins de 1962, o governo federal lançou o Plano Trienal de Desenvolvimento, que deveria vigorar no período 1963/65<sup>7</sup>. O Plano refere-se ao setor no elenco das atividades do Ministério da Saúde, prevendo;"*apoio aos*

---

<sup>7</sup> A intenção central era conciliar metas de crescimento com as tendências distributivas dos partidos políticos que apoiavam o governo e, ainda, com a necessidade de controlar as crescentes pressões inflacionárias.

*programas de saneamento básico, para os quais o orçamento federal de 1963 reservaria um total de CR\$ 30,5 bilhões", equivalentes a US\$ 53 milhões (em dólares da época). Além disso, o Departamento Nacional de Saúde deveria "promover o levantamento da situação dos serviços de abastecimento de água".*

Com a criação do Banco Nacional da Habitação - BNH em agosto de 1964, foi instituída a correção monetária nos contratos imobiliários, depois estendida para a correção dos tributos atrasados, o ativo fixo das empresas e, em 1965, aos depósitos a prazo, letras de câmbio e outros títulos.

Em 1966, a correção monetária foi estendida aos instrumentos de poupança (cadernetas) do Sistema Financeiro da Habitação.

Com o golpe militar de 1964, as decisões políticas passaram a ser cada vez centralizadas. A centralização cada vez maior dos recursos provenientes de impostos na esfera federal impossibilitava a maioria dos municípios de realizar investimentos maciços em obras de saneamento. A Fundação SESP era enfraquecida, já que enfrentava dificuldades em captar recursos e repassá-los aos municípios. Com os militares no poder, um novo plano foi formulado para o período 1964/66, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) (Krespy & Dos Santos, 1998:16).

Outras importantes realizações do período, marcadas pelo forte centralismo político, foram as reformas previdenciária (fusão dos institutos de aposentadoria e pensão), administrativa, tributária, bancária e financeira (criação do Banco Central) e a unificação das caixas econômicas federais. Mais importante, para o setor de saneamento, que o discurso do PAEG, foram as medidas adotadas entre 1964 e 1967, que iriam moldar, no futuro, a instituição de políticas explícitas para o setor, como a criação do BNH em 1964, o empréstimo do BID para abastecimento de água

(1965), a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (1966), a reforma tributária de 1967, o Decreto-Lei nº 200/67, os estudos do Plano Decenal para o período 1967/76 e o Plano Estratégico de Desenvolvimento - PED para 1967/70.

Ao final da década de 60, ocorrem as reformas administrativa e tributária. Com a reforma da previdência, ocorre a fusão dos diversos Institutos de Previdência no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. No setor bancário, ocorre a criação do Banco Central. As 22 Caixas Econômicas Federais então existentes e com base estadual são unificadas em uma instituição com abrangência Nacional. O Banco Nacional da Habitação – BNH e o Sistema Financeiro da Habitação – SFH são instituídos. São criados, também, instrumentos de poupança compulsória: o FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (Lei 5.107 de 13/09/66) e o PIS-PASEP (Krespy & Dos Santos, 1998:16).

O Banco Nacional da Habitação foi criado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que também instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, as sociedades de crédito imobiliário, as letras imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, com o objetivo de promover os programas habitacionais do BNH e implantar uma política de desenvolvimento urbano baseada na elaboração de planos diretores municipais. Mais tarde (1968), o BNH passaria a abrigar, além do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, o Sistema Financeiro do Saneamento - SFS.

Os recursos do BID para saneamento foram obtidos mediante empréstimo para a implantação do Programa de Abastecimento de Água para Pequenas Comunidades, a partir do Fundo de Investimentos Sociais, criado em 1965. Esse empréstimo permitiu implantar o primeiro programa federal de financiamento do



setor. Eram financiados 50% dos investimentos necessários à construção de sistemas de abastecimento de água em cidades com menos de 40 mil habitantes, sendo beneficiários os departamentos ou serviços autônomos de água e esgotos.

Em 1965, assiste-se ao início de uma abordagem nacional na questão dos serviços de saneamento básico. O governo brasileiro assina, por intermédio do DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento, acordo com a USAID. O Resultado desse acordo foi a criação do Fundo Nacional de Financiamento para o Abastecimento de Água. A administração do Fundo ficou a cargo do Grupo Executivo de Financiamento – GEF, também instituído em 1965 (Krespy & Dos Santos, 1998:17).

O mecanismo financeiro que mais tarde viria a dar suporte a toda a política de saneamento foi criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966: o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, que substituiu a estabilidade de emprego de trabalhadores com mais de dez anos de serviço consecutivo na mesma empresa. Mediante o depósito mensal de 8% sobre o salário dos empregados, este instrumento tinha (e ainda tem) a dupla função de fundo indenizatório, em caso de demissão, e fonte de financiamento da política habitacional de interesse social.

Em 1969, conforme se verá a seguir, o BNH foi autorizado a aplicar recursos do FGTS em saneamento. Grande repercussão futura na política nacional de saneamento viriam a ter as reformas promovidas pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, dispendo sobre o sistema tributário nacional e instituindo normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios, que passaram a vigorar em 1967. Além de modificar substancialmente o Sistema Tributário Nacional, essas reformas reduziram a receita disponível dos estados e municípios, concentrando na

União, além dos poderes políticos que já detinha, os recursos financeiros do setor público.

Em 1960, do total arrecadado pelo setor público a União ficava com 59,4%, os estados com 34,0% e os municípios com 6,5%. Em 1975, a União detinha 68,0%, os estados 23,4% e os municípios 8,6%. E a situação dos estados piorou nos anos seguintes, quando a União ficou, em 1980, com 69,4% da receita disponível, os estados com 22,0% e os municípios com os mesmos 8,6%.

Igualmente importante para o saneamento foi o Decreto Lei nº 200/67, pelo qual foi encarregado de formular e implantar uma política nacional para o setor o Ministério do Interior, que delegou esta responsabilidade ao BNH. Até então, os recursos federais eram aplicados de maneira pulverizada por diversos órgãos federais, sem nenhum controle ou diretrizes preestabelecidas. O FISDANE – Fundo de Financiamento para Saneamento é criado em 1967, a partir do disposto no Plano Decenal e no Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED. Sua criação deu-se no âmbito do então Ministério do Interior. A este ministério, então recém-criado, subordinava-se também o DNOS - Departamento Nacional de Obras de Saneamento. O BNH era o gestor do Fundo. Entre 1964 e 1966, foram realizados os estudos para o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967/76), jamais adotado oficialmente, mas que serviu de base para a definição de políticas públicas, em várias áreas, nos anos seguintes (Krespy & Dos Santos, 1998:17).

Ainda em 1967, o Governo Federal criava o Conselho Nacional de Saneamento – COSANE. Este Conselho, instituído por lei, tinha por finalidade planejar, coordenar e controlar a Política Nacional de Saneamento, (Lei 5.318, de 26/setembro/1967 destaca-se que esta lei revogou o Decreto Lei 248/67 de 28/fevereiro/67 que também instituiu a Política Nacional de Saneamento). Estabelecia que a política,

formulada em harmonia com a Política Nacional de Saúde, compreenderá o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas destinadas a fixar a ação governamental no campo do saneamento e abrangerá:

- (a) saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, sua fluoretação e destinação dos dejetos;
- (b) esgotos pluviais e drenagem;
- (c) controle da poluição ambiental, inclusive lixo;
- (d) controle das modificações artificiais das massas de água; (e) controle de inundações e de erosões.

O objetivo consistia na busca de maior rentabilidade social aos investimentos federais e estaduais. Entre seus componentes, havia representantes dos 21 Estados (na época), de oito Ministérios e algumas entidades técnico-profissionais. O Conselho, no entanto, nunca chegou a se reunir. Sua funções foram assumidas pelo BNH (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:17).

Os órgãos executores da política seriam os ministérios do Interior (através do DNOS) e da Saúde, por meio da FSESP e do Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu). Sua implantação ocorreria mediante convênios destinados a promover *"a vinculação de recursos dos órgãos interessados de âmbito federal, estadual e municipal"*.

De acordo com Santos e Paula<sup>8</sup>, *"este Conselho nunca funcionou, cabendo as atribuições de planejamento, coordenação e controle da Política Nacional de Saneamento ao MINTER e ao BNH"*.

---

<sup>8</sup> Santos, M. M. e Paula, L. F. R., Análise da Política de Saneamento no Brasil, convênio CEPAL/MPAS, Brasília, novembro de 1987 (mimeo).

O caminho percorrido pelo País, desde o final do século XIX, no setor de saneamento básico, foi longo: da concessão dos serviços à iniciativa privada de empresas estrangeiras, passando pela intervenção estatal e municipalização dos serviços, até a execução e operacionalização dos serviços por empresas estaduais (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:18).

#### **4.2.2. Criação e Instituição do Sistema Financeiro do Saneamento e dos Instrumentos Básicos da Política Nacional de Saneamento: 1968/1970.**

O ambiente de rápida expansão da economia, a arrecadação crescente do FGTS, as tentativas realizadas em 1967 visando à criação de uma política nacional de saneamento e as pressões por serviços de melhor qualidade e em volume suficiente para permitir o atendimento da demanda, viabilizaram a criação, pelo Banco Nacional de Habitação, Em 1968, foi instituído o SFS – Sistema Financeiro do Saneamento, sob a gerência do BNH. Um dos principais instrumentos mobilizadores de recursos para o SFS foi o Programa de Financiamento para o Saneamento – FINANSA, criado em 1967. Pode-se afirmar que o SFS foi o instrumento financeiro que viria a ser o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA. Ele foi sua institucionalização. Seu princípio básico era o fortalecimento dos sistemas estaduais de saneamento. Entre 1968 e 1970, 238 cidades foram beneficiadas, em 15 Estados (Krespy & Dos Santos, 1998:18).

No primeiro ano de sua existência (1968), o SFS dispunha apenas dos recursos próprios do BNH e das dotações orçamentárias (a fundo perdido) do governo federal. Em 1969, a junta militar formada pelos ministros da Marinha, do

Exército e da Aeronáutica, que governou o país no período de 31/08/69 a 30/10/69, editou, com base no Ato Institucional nº 12, o Decreto-Lei nº 949, de 13 de outubro, que autorizou o BNH *"a aplicar, nas operações de financiamento para saneamento, além de seus próprios recursos, os do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço"*.

O Decreto-Lei estabeleceu que as operações de financiamento para saneamento, pelo BNH e entidades públicas ou privadas que com ele se associassem, se refeririam à concessão de empréstimos destinados - diretamente ou, mediante estímulos, indiretamente - à implantação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e que visassem controlar a poluição das águas.

O mesmo Decreto-Lei assegurou preferência nos empréstimos às *"regiões compreendidas nos estados e municípios que tenham constituído Fundos de Financiamentos para Água e Esgotos (FAE), observadas as condições estabelecidas pelo Banco Nacional de Habitação"*.

A utilização dos recursos do FGTS viabilizou o Sistema e permitiu a criação de diversos programas de financiamento que, em 1971, foram aperfeiçoados e ordenados definitivamente sob a égide do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

Entre 1968 e 1970, o BNH e o SFS adotaram diversas diretrizes e criaram instrumentos vários para funcionamento do novo sistema, como:

- estímulo à criação de companhias estaduais de saneamento básico (CESBs), como principais agentes de implantação da política de saneamento, e dos fundos estaduais de água e esgotos, para fornecer a indispensável contrapartida estadual aos empréstimos do SFS;

- estabelecimento da repartição de recursos para o financiamento dos investimentos, atribuindo-se ao BNH e ao SFS responsabilidade por 37,5% do total, e aos estados, através dos fundos referidos, por outros 37,5%, completando-se o total mediante transferências a fundo perdido aos municípios;
- introdução, para o ordenamento dos investimentos, do método de programação trienal, mediante estudo da viabilidade de cada sistema de água e esgotos, individualmente, tendo prioridade os municípios maiores e mais viáveis que já tivessem concedido a prestação dos serviços às CESBs;
- centralização das transferências a fundo perdido da União, para saneamento básico, no SFS, como forma de auxiliar os estados e municípios a compor a contrapartida local;
- criação do Fundo de Financiamento para o Saneamento, composto dos seguintes subprogramas:
  1. Subprograma de Estímulo do Sistema Financeiro do Saneamento, destinado a incentivar a constituição dos FAEs pelas unidades da Federação;
  2. Subprograma de Financiamento e Refinanciamento da Implantação e Melhoria dos Sistemas de Abastecimento de Água (1968);
  3. Subprograma de Financiamento e Refinanciamento da Implantação, Ampliação e Melhoria dos Sistemas de Esgotos Sanitários (1969).

Os recursos do Fundo de Financiamento para o Saneamento provinham do FGTS, de empréstimos externos e de contribuições a fundo perdido do orçamento federal.

#### **4.2.3. Instalação, Operação e Auge do PLANASA - Plano Nacional de Saneamento – 1971/1984**

A história do saneamento no Brasil a partir da década de 70 está diretamente relacionada à criação do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA. Instituído em 1969 pelo Decreto-Lei nº 949 e executado pelo Banco Nacional da Habitação - BNH a partir de 1971. O Decreto-Lei estabelecia que o BNH poderia utilizar-se de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de serviço – FGTS para o financiamento da implantação ou expansão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Previa também a criação de empresas estaduais de saneamento, pois essas contariam com maior flexibilidade para a captação e gestão de recursos. As antigas autarquias e departamentos responsáveis pelo saneamento básico deram origem às 27 Companhias Estaduais (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:18).

O PLANASA é assentado na criação e consolidação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBs, com a sustentação financeira do SFS. As companhias seriam as mutuárias finais do conjunto de empréstimos oriundos dos recursos mobilizados pelo SFS, através do FISANE e dos FAES estaduais. Um dos princípios do PLANASA era o sistema de subsídios no interior do próprio sistema de

serviços de saneamento básico. Os sistemas lucrativos deveriam subsidiar os sistemas deficitários, admitindo-se o princípio do caixa-único. Esse princípio baseava-se na filosofia básica do programa: a viabilidade global dos sistemas de água e esgotos sanitários nos níveis estaduais, assentada na obtenção da economia de escala. Essas economias conseguidas graças à subordinação dos sistemas de saneamento existentes nos estados às respectivas Companhias Estaduais de Saneamento (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:19).

Em 1971, o Banco Nacional de Habitação instituiu o PLANASA, a partir das diretrizes e instrumentos gestados no período 1968/70, dando forma definitiva às políticas federais para o saneamento e permitindo avanços consideráveis ao setor. As tarifas deveriam ser reais, assumindo valores suficientes para operar e manter os serviços, retornar os empréstimos contratados junto ao BNH/SFS e permitir o uso de subsídios cruzados entre consumidores de maior e menor renda, considerados todos os sistemas situados na mesma unidade da Federação, sob operação das CESBs.

O arranjo institucional do PLANASA envolvia, na origem, um conjunto de órgãos e instituições, governamentais ou não: BNH, governos estaduais, CESBs, agentes financeiros, órgãos gestores, órgãos técnicos, empresas privadas e governos municipais, com as funções a seguir:

- O Banco Nacional de Habitação, órgão central do Sistema Financeiro de Saneamento, era o responsável pela gestão desse Sistema e tinha atribuições de normalizá-lo e coordenar sua operação, analisar e aprovar as programações estaduais de investimentos, analisar os estudos de viabilidade técnica, os estudos tarifários realizados pelas empresas estaduais e fiscalizar as CESBs sob o ponto de vista técnico, contábil e financeiro;



- aos governos dos estados atribuía-se responsabilidade pela constituição e controle acionário das CESBs e pela formação dos fundos estaduais de águas e esgotos;
- as companhias estaduais de saneamento constituíam a base de todo o sistema, sendo de fato agentes promotores e executores do PLANASA, planejando e executando os investimentos na esfera estadual, a partir da concessão recebida dos municípios e obedecendo as normas básicas estabelecidas pelo BNH/SFS;
- os agentes financeiros, instituições bancárias, eram incumbidos de repassar os empréstimos do BNH/SFS às CESBs e aos FAEs;
- a função de órgãos gestores eram atribuídas a bancos e instituições financeiras estaduais, encarregadas de administrar os FAEs;
- os órgãos técnicos eram contratados pelo BNH para auxiliar seus setores técnicos na análise de projetos de engenharia e fiscalização de obras;
- empresas particulares eram encarregadas de elaborar projetos de engenharia, construir obras, produzir equipamentos e materiais;
- aos governos dos municípios competia conceder a exploração dos serviços às CESBs e, na fase inicial do PLANASA, contribuir com recursos financeiros para a formação dos FAEs.

As linhas de financiamento criadas no período 1968/70 foram adotadas pelo PLANASA, que também criou outros subprogramas, agrupados pelo SFS no Programa de Financiamento do Saneamento (FINANSA). Eram os seguintes os subprogramas:

- REFINAG - Subprograma de Financiamento e Refinanciamento da Implantação, Ampliação e/ou Melhoria dos Sistemas de Abastecimento de Água (1968);
- EFISAN - Subprograma de Estímulo do Sistema Financeiro do Saneamento -, destinado a emprestar recursos aos estados de baixa renda tributária, para a constituição dos FAE (1969);
- REFINESG - Subprograma de Financiamento e Refinanciamento da Implantação, Ampliação e/ou Melhoria dos Sistemas de Esgotos Sanitários (1969);
- FISAG - Subprograma de Financiamento Suplementar para Abastecimento de Água -, destinado a qualquer estado que aderisse ao PLANASA, como forma de facilitar e promover a implantação do maior número possível de sistemas de água (1971);
- SANAT - Subprograma de Apoio Técnico ao Sistema Financeiro de Saneamento -, com o objetivo de fomentar a realização de pesquisas, treinamento e assistência técnica (1971);
- FICON - Subprograma de Financiamento Suplementar para Controle da Poluição das Águas -, criado para financiar suplementarmente os estados na implantação de sistemas de esgotos, visando especificamente controlar a poluição hídrica (1972).

A adesão de um município ao Plano implicava na adequação do jogo político local. A entrega dos serviços municipais de água e esgotos à gestão das Companhias Estaduais deve ser aprovada pela Câmara de Vereadores da cidade. (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:21).

Os municípios que relutaram em aderir ao PLANASA eram aqueles que, na época da municipalização dos serviços de saneamento, haviam implantado sistemas de saneamento eficientes. Como dito anteriormente, esses municípios participaram de convênios com a fundação SESP. Não se pode esquecer que aderir ao PLANASA significava abrir mão da autonomia municipal sobre os serviços de saneamento. As garantias quanto à obtenção de recursos para investimentos inexistiam, e as decisões eram tomadas pela Companhias Estaduais. A análise técnica, muitas vezes, poderia estar subordinada ao equilíbrio do jogo político entre municípios e governos estaduais. Além disso, a política tarifária praticada por alguns municípios permitia a cobrança de tarifas inferiores aquelas praticadas pela Companhias Estaduais. Aderir ao Plano significaria a elevação dessas tarifas (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:22).

Além dos objetivos, dos princípios e dos arranjos institucional e financeiro ora apresentados, outros aspectos foram importantes na montagem e operação do PLANASA, cabendo destacar os que se seguem (malgrado eventuais repetições):

- as CESBs seriam a base do Plano e principal razão de seu sucesso ou fracasso; convergiam para elas todas as atenções do Sistema, que buscava torná-las tecnicamente sólidas e financeiramente viáveis. Deveriam produzir os serviços numa perspectiva industrial e ser remuneradas pelos usuários segundo critérios que lhes garantissem sustentação;
- os subsídios cruzados deveriam ser adotados de modo a permitir o atendimento das famílias mais pobres, conforme sua capacidade de pagamento, e a estender os serviços aos municípios dotados de sistemas de menor rentabilidade, sem comprometer o equilíbrio financeiro das CESBs e o retorno dos investimentos;

- ao invés do método de programação trienal, que procurava viabilizar os investimentos em cada sistema individualmente, o PLANASA adotou o "*Estudo de Viabilidade Global*", buscando a viabilidade financeira de toda uma CESB, segundo modelo matemático criado especialmente com esta finalidade;
- as tarifas cobradas pelas CESBs deveriam ser realistas, isto é, cobrir as despesas de operação e manutenção dos serviços e, ainda, os serviços das dívidas contratadas com o SFS;
- os investimentos seriam financiados pelo BNH (37,5%), estados, via FAEs (37,5%) e municípios (25%). "*As condições de financiamento do BNH e dos FAEs não eram rígidas, sendo aprovadas com base nos respectivos programas estaduais para água e esgotos sanitários, tendo em vista as peculiaridades de viabilidade econômico-financeira, técnica e administrativa de cada estado*".

No período de sua criação, em 1971, até 1984, ao fim do ciclo dos governos militares, o PLANASA encontrou dificuldades e sofreu mudanças ao longo do tempo sem, entretanto, modificar seus objetivos básicos. As alterações introduzidas deveram-se às necessidades de acomodar a engenharia financeira e institucional do SFS às possibilidades dos estados e municípios, bem como à evolução da economia brasileira.

As principais modificações ocorridas no PLANASA desde sua concepção até o fim do ciclo dos governos militares foram as seguintes:

- abandono do esquema original de financiamento, com o BNH e os FAEs dividindo entre si os investimentos em igual proporção;

- a criação do Subprograma de Financiamento e/ou Refinanciamento para Implantação ou Melhoria de Sistemas de Drenagem (Fidren), em 1974, para canalização de pequenos cursos de água, drenagem pluvial, pavimentação e urbanização de fundos de vale, etc.;
- a instituição do Subprograma Suplementar para Composição da Participação Financeira dos Estados na Execução do PLANASA (Finest, 1977), mediante incorporação dos antigos subprogramas Efisan e Fisag, visando viabilizar empréstimos em condições tais que os governos estaduais pudessem integralizar sua participação nos FAEs e, ademais, ampliar os investimentos das CESBs nas comunidades de pequeno porte;
- advento do Subprograma de Desenvolvimento Institucional das Companhias de Saneamento Básico - PRODISAN, no ano de 1979, com vistas a apoiar as CESBs, melhorar o seu desempenho institucional, aumentar a sua produtividade, reduzir os seus custos operacionais e qualificar seus recursos humanos.

A maior parte dos municípios firmou contratos de concessões com as Companhias Estaduais de Saneamento – CESBs, uma vez que a competência para a realização de tais serviços cabia aos municípios. As CESBs foram efetivadas nos anos 70 e tinham, em sua maioria, prazo de validade de 20 anos e, no máximo, de 25 anos. Assim, os contratos de concessão dos serviços de água e esgotos efetuados naqueles anos, entre municípios e CESBs, devem estar vencidos ou vincendos entre 1995 e 2005 (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998: 19).

Pode-se visualizar no Quadro 4.1, que o número de localidades integrantes do sistema de abastecimento de água do PLANASA, em 1974, cresceu 347,4% em

relação a 1971, ano de sua implantação. Já o número de localidades integrantes em 1984 era 279% maior que em 1974 e 1.595% superior ao de 1971.

Com relação às localidades que aderiram aos serviços de esgotamento sanitário, o ano de 1974 apresentou um crescimento de 1.500% em relação a 1971. Em 1984, esse crescimento havia sido de 396,8% em relação a 1974 (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:22).

Quadro 4.1. Evolução de Adesão dos Municípios ao PLANASA

Período	SAA - Sistemas de Abastecimento de Água	SES - Sistemas de Esgotamento Sanitário
1971	230	06
1974	1.029	96
1984	3.900	477

Fonte: Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, (1998:22)

A criação das CESBs obedecia a uma escolha dos Estados como bases geográficas e político-administrativas para implementação dos programas. As CESBs deveriam ser responsáveis pelos aspectos executivos e operacionais dos serviços de água e esgotos de cada Estado. A razão da concentração dos serviços de saneamento em uma única empresa, por Estado era econômico-financeira. Em primeiro lugar, objetivava-se uma redução dos custos, em função das economias de escala, depois, a garantia de atendimento às populações mais pobres, em função do sistema de subsídios cruzados (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998: 20).

#### 4.2.4. O PLANASA no Governo da Nova República – 1985/1989

No decorrer do governo da Nova República, o PLANASA sofreu diversas e importantes modificações. O Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), foi criado no governo federal, em 1985, para tratar das questões urbanas. Trouxe para a sua esfera o BNH, o PLANASA, os programas habitacionais do SFH e os assuntos do meio ambiente, funções desmembradas do antigo Minter.

A reivindicação da Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgotos (ASSEMAE), de que os órgãos municipais autônomos participassem do PLANASA, foi atendida. As mesmas condições estabelecidas para os governos e as CESBs passaram a vigorar para os municípios, isto é, o BNH emprestava 50% dos investimentos e as prefeituras arcavam com igual percentual, sendo facultada a criação de fundos municipais de financiamento, nos mesmos moldes dos FAEs.

Em 1985, o BNH criou o Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda - PROSANEAR, visando estender os serviços de saneamento às áreas urbanas - notadamente periferias -, ocupadas por famílias pobres.

As pressões por reformulações mais profundas do PLANASA, contudo, persistiram. Em 16 de outubro de 1985, pela Portaria GM nº 142/85, o MDU criou a Comissão de Reformulação do Sistema Financeiro do Saneamento, composta por representantes do próprio MDU, BNH, DNOS, FSESP, Seplan-PR, SEMA, ABES, AESB, ASSEMAE, ASFAMAS e CBIC. Nenhuma das propostas apresentadas foi adotada e nada se fez para enfrentar os principais problemas do setor, como a inviabilidade econômico-financeira das CESBs e a política tarifária inadequada.

Em 1986, com a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal – CEF assumiu o financiamento para o setor de saneamento. A crise econômica que marcou a década de 80 no Brasil, com sucessivos planos de estabilização, iria

desacelerar a expansão de novos investimentos no setor, com a subsequente exaustão e extinção do plano (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:19).

A incorporação do BNH pela Caixa Econômica Federal (em novembro de 1986) inaugurou uma longa e prolongada crise institucional do setor, que perdura até os dias atuais. O MDU foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) em 1987, incorporando a Caixa Econômica Federal que, assim, deixou de vincular-se ao Ministério da Fazenda. Em 1988, o MHU foi transformado em Ministério do Bem-Estar Social (MBES), e a CEF voltou para a esfera do Ministério da Fazenda.

Finalmente, no último ano do governo Sarney (1989) o MBES foi extinto e suas funções incorporadas pelo Ministério do Interior, de onde haviam saído, em 1985, para o MDU. Nesse período, a formulação das políticas urbanas ficou a cargo de todos esses ministérios, aos quais se somaria ainda, em 1988 – quando se realizou nova reforma administrativa (Decreto nº 96.634/88) -, o Ministério da Saúde, encarregado de coordenar a política nacional de saneamento básico.

Pela mesma reforma, o Conselho Monetário Nacional tornou-se órgão central dos sistemas financeiros da habitação e do saneamento e a CEF foi incumbida de coordenar e executar o PLANASA.

Emblemáticas das dificuldades geradas para o setor foram as marchas e contramarchas impostas ao Conselho Curador do FGTS. Criado originalmente pela Lei nº 5.107, de 13/09/66 (que instituiu o Fundo), foi extinto na incorporação do BNH pela CEF, e depois recriado pelo Decreto-Lei nº 2.408, de 05/01/88, que também determinou que a gestão do FGTS pela CEF.

Os problemas do SFS e do PLANASA, iniciados no final dos anos 70, agravaram-se na primeira metade da década de 80 e atingiram seu ápice no período



1985/89, sem que quaisquer medidas relevantes fossem tomadas para solucioná-los.

#### **4.2.5. A Constituição de 1988 e suas Implicações.**

A Carta Magna promulgada em 5 de outubro de 1988 foi a primeira constituição brasileira a dedicar um capítulo à política urbana.

Diversos de seus dispositivos são relacionados ao setor de saneamento, com destaque:

- O artigo 30, inciso V, enfatiza que *"Compete aos municípios organizar e prestar diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que têm caráter essencial."*
- O artigo 21, inciso XX confere à União o papel de *"instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano"*.
- O artigo 23, inciso XX, diz que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios *"promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico"*.

Não ficou claro, entretanto, dado o princípio da competência concorrente conferido a todas as esferas de governo com relação ao setor, qual o papel do governo federal além da formulação das diretrizes, em que pese a Constituição

determinar que, no caso de competência concorrente, a União tem o poder de legislar genericamente.

A forma de cooperação entre os níveis governamentais poderia ser resolvida, pelo menos em parte, caso o parágrafo único do artigo 23 tivesse sido regulamentado. Esse dispositivo estabelece que *"Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional"*.

O artigo 21, inciso XIX, que dá à União competência para "instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direito de seu uso" e nos incisos IV e VI do artigo 200, que determinam que o Sistema Único de Saúde (SUS) deve "participar da formulação e da execução das ações de saneamento básico", e "fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano.

A Constituição de 1988 promoveu, também, nova reforma tributária, alterando a distribuição dos recursos entre as esferas de governo, impondo considerável redução na receita disponível da União e conseqüente aumento das disponibilidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

#### 4.2.6. A Extinção do PLANASA e a Busca de um Novo Modelo: após 1990

Com a extinção do DNOS em 1990, é feito o agrupamento da Fundação SESP com a SUCAM, formando a FNS - Fundação Nacional da Saúde (atualmente FUNASA). Também é criado o MAS - Ministério da Ação Social, sendo a este vinculada a SNS - Secretaria Nacional de Saneamento.

Lançado o programa "PAIS BRASIL - Plano de Ação Imediata de Saneamento" com o objetivo de realizar, em caráter emergencial, investimentos no setor.

Foram criados os seguintes Sub-Programas (Meyer, 1994:07):

- PRONURB - Investimentos em abastecimentos de água e esgotamento sanitário em núcleos urbanos.
- PROSEGE - Investimentos em redes coletora de esgoto em áreas com renda até sete salários mínimos.
- PROSANEAR - Investimentos em abastecimentos de água, esgotamento sanitário, microdenagem, instalações hidro-sanitárias, lixo e educação sanitária em áreas de baixa renda (até cinco salários mínimos) em aglomerados urbanos de cidades com mais de 50.000 habitantes

Mesmo com as limitações fiscais que se impunham para manter a estabilidade econômica, tão duramente conquistada, o setor realizou investimentos, entre 1995 e 2001, da ordem de R\$ 16,1 bilhões, com uma importante parcela de contribuição do Governo da União, que pelos seus programas de financiamento, quer pela alocação de recursos fiscais destinados a subsidiar investimentos. Neste mesmo período, além do Projeto Alvorada, que destinou recursos da ordem de R\$ 2,1 bilhões, a SEDU/PR alocou, igualmente a fundo perdido, recursos orçamentários que alcançam a cifra de R\$ 1,3 bilhão. Esses recursos possibilitaram a realização, já efetivada, de investimentos de R\$ 1,51 bilhão. Ovídio de Angelis<sup>9</sup>, enfatiza que, além dos investimentos e o comportamento do setor, alguns pontos devem ser considerados:

---

<sup>9</sup> Secretário Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. In: O Pensamento do Setor Saneamento no Brasil: Perspectivas Futuras. Pág. 04. Vol. 16. PMSS. IPEA. SEDU/PR. Dezembro/2002.

"A responsabilidade concorrente da União, Estados e Municípios quanto ao Saneamento impõe, antes de mais nada, uma grande tarefa de articulação desses três níveis de governo para a discussão, tratamento e resolução dessa importante questão nacional, com forte influência nos campos social, econômico e ambiental. Trata-se, portanto, e antes de mais nada, de uma tarefa política a exigir o diálogo construtivo entre governos e do governo com a sociedade. Não tem sido outro, a esse respeito, o papel e estratégia da União ao longo dos últimos anos.

Nesse sentido é que o Governo Federal estruturou, desde 1994, o PMSS – Programa de Modernização do Setor de Saneamento - articulando com base nesse programa um amplo processo de discussão com o setor de saneamento sobre os caminhos para a universalização dos serviços de água e esgotos, que resultou, dentre outros avanços, na formulação de uma Política Nacional de Saneamento, consolidada na Projeto de Lei 4147/2001, na reestruturação dos instrumentos de financiamento do setor, na realização de importantes ações de atendimento aos menos favorecidos, como o Programa de Ação Social em Saneamento - PASS e o Projeto Alvorada, além de uma grande concertação nacional em torno das bases dos novos modelos e instrumentos regulatórios para o setor de saneamento."

Estabelecendo uma síntese do período, Abicalil, Oliveira e Emerenciano (2002:05) consideram que a evolução do setor, em sua longa e incompleta fase de transição pós PLANASA, que, apesar de durar mais de uma década, ainda se encontra com perspectivas incertas quanto ao desenvolvimento futuro, o setor de saneamento básico enfrenta indefinições diversas, no campo da política, do financiamento, da organização da prestação dos serviços, da estrutura da regulação. Tais indefinições emergem de forma clara no longo debate que vem sendo travado, desde o início efetivo do PMSS, em 1994, quando o Programa se propôs a analisar o setor e a construir uma política de saneamento<sup>1</sup>, baseada, por um lado, em novos princípios, e, por outro, na realidade federativa que emergiu da Constituição Federal de 1988 e de suas Emendas posteriores. Neste período, alguns fatos são marcantes:

- A mais séria crise de financiamento do setor desde a formulação do PLANASA, com o fechamento do crédito e a crise de solvência do FGTS, que acarretou, no período 1990-1994, nos mais baixos níveis de investimento.
- A aprovação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei da Câmara 199/93, que buscava definir a Política Nacional de Saneamento, fruto de um esforço das principais entidades do setor junto ao Legislativo Federal.
- O veto integral do PLC 199/93 pelo Governo Federal, que, se por um lado, frustrou expectativas daquelas entidades, mantendo indefinições, por outro, permitiu um maior aprofundamento do debate.
- A forte retomada dos investimentos, a partir de 1995, até 1998, por meio da reestruturação e equilíbrio das contas do FGTS, da reestruturação tarifária praticada pelos prestadores de serviços, da renegociação das dívidas dos Estados, incluindo as empresas de saneamento.
- A incapacidade de muitos prestadores dos serviços em tomar crédito, por razões financeiras ou legais.
- A contenção e declínio dos investimentos a partir de 1999, em função de medidas restritivas de crédito ao setor público como um dos meios de política econômica utilizados para o ajuste fiscal e controle do déficit.
- A apresentação, pelo Senador José Serra, do PLS 266/96, que buscava, ao tentar definir as diretrizes nacionais para o saneamento básico, ocupar o espaço vago deixado pelo veto do Poder Executivo ao PLC 199/93, restabelecendo o debate sobre a legislação nacional para o setor. Este projeto, ao tocar na mais importante indefinição do setor – a distribuição de responsabilidades federativas entre estados e municípios por meio da definição de titularidade em sistemas integrados – catalisou o debate .

Os autores complementam destacando que estas indefinições foram ficando mais claras e desafiadoras a partir do aprofundamento e disseminação do debate, particularmente a partir do ano 2000. Neste momento se inicia a elaboração de duas minutas de Anteprojetos de Leis Federais 2 e, em seguida, as discussões decorrentes da tramitação do Projeto de Lei n.o 4147/2001 na Câmara dos Deputados, e do Substitutivo elaborado pelo Relator da Comissão Especial, Deputado Adolfo Marinho. Se não foi possível lograr entendimentos sobre temas centrais, como titularidade em sistemas integrados, o que inviabilizou a votação do PL ou do seu substitutivo, com a conseqüente paralisação de sua tramitação, não se pode negar a riqueza do debate e a identificação de importantes consensos sobre a agenda do setor.

Para Valter Zschaber Jr (2000:3-7), na virada do século XXI, o Setor Saneamento Básico no Brasil vive três grandes dilemas, dos quais decorre uma enorme incerteza quanto ao seu futuro<sup>10</sup>.

“O **primeiro dilema** refere-se aos recursos para financiamento do setor. Suspensos há dois anos, os empréstimos da Caixa Econômica Federal não encontraram fonte substitutiva, e deixaram uma descomunal lacuna no aporte financeiro para viabilizar os investimentos demandados para reposição, complementação e expansão dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Apesar de atingir todos os operadores, o problema vem afetando as CESBs com mais intensidade, pela escala da demanda que lhes é afeita. O **segundo dilema** tem a ver com a regulamentação do Setor, circunscrita aqui à definição da titularidade das concessões. O **terceiro dilema** refere-se à inserção do Setor Saneamento no Programa de privatização que o País vem

---

<sup>10</sup> Valter Zschaber Jr (COPASA), na 2ª Reunião da Câmara de Gestão Empresarial da AESBE, em Florianópolis, 19 e 20/10/2000, apresentou uma versão preliminar do artigo Setor Saneamento no Brasil: Futuro Incerto. Destaca os grandes desafios e dilemas do setor, cuja trajetória, até então, impulsionada por diversas intervenções governamentais desde sua criação na década de 70, apresenta uma inércia que tende ao declive, ficando as CESBs à margem das decisões. Os temas de titularidade; regulamentação; renovação das concessões; gerenciamento de recursos hídricos; privatização e fontes alternativas de recursos para investimento futuros, formam um quadro nebuloso e inseguro que poderão intervir nos seus destinos.

implantando há pouco mais de uma década. A semelhança com outros segmentos parecia evidente: as operadoras estatais apresentam sérias deficiências de gestão; são enormes as necessidades de investimentos para universalizar os serviços e para complementar os sistemas de esgotamento sanitário com a etapa do tratamento dos efluentes; e há o interesse de investidores privados, principalmente grupos internacionais.

Neste período de "*transição*", a indefinição da regulamentação para o setor, avanço das privatizações, busca de novas alternativas de recursos para investimentos e vencimento de concessões das CESBs, são eventos que vem gerando insegurança e contribuindo para a indefinição do papel futuro dos diversos atores (direta e indiretamente) envolvidos no setor saneamento.

#### 4.3. UM PANORAMA DO DIAGNÓSTICO SETORIAL NO BRASIL

*"O Saneamento é hoje a maior dívida social do nosso País.[...]. É fundamental definir o modelo de saneamento, envolvendo o conjunto de atores setoriais, de modo a viabilizar a universalização dos serviços de água e de coleta de esgotos."*

Ariovaldo Carmignani  
Presidente da AESBE  
Revista BIO (abr/jun 2001, pág. 12)

Neste capítulo apresenta-se um panorama do saneamento no Brasil. Em função da variedade das fontes de informações, selecionou-se as de maior acessibilidade ao público, facilitando consultas futuras e buscando as interpretações dos especialistas e estudiosos do setor com a expectativa de estar contribuindo para esclarecer e consolidar alguns dados e retificar informações relacionados a este trabalho.

Atualmente, existem 27 CESB's responsáveis pelo atendimento a mais de 3.700 municípios. Por outro lado, cerca de 1.300 municípios - 46% deles localizados em São Paulo e Minas Gerais - possuem seus próprios sistemas de saneamento, sendo conhecidos como "municípios ou sistemas autônomos". Registre-se, ainda, que 23% dos municípios autônomos possuem convênio com a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), vinculada ao Ministério da Saúde. O principal desafio desses municípios consiste em viabilizar a implantação de sistemas de tratamento de esgotos e assegurar o pleno abastecimento de água às suas populações. Eventualmente, verifica-se a necessidade de ampliação da produção de água, o que freqüentemente deve estar associado à adoção de medidas que propiciem a redução de perdas, inclusive para uma efetiva avaliação da real necessidade de investimentos para ampliação física do sistema existente (Moreira [et alli], 2002:03).

As CESB's são concessionárias estaduais, prestando serviços por delegação dos municípios. Com o advento da Lei 8.987, de 13.02.95 (Lei de Concessões), todas as concessões em caráter precário foram prorrogadas por 24 meses, ou seja, até fevereiro de 1997.

Desde 1994 - antes mesmo da edição da Lei de Concessões - vêm ocorrendo movimentos de privatização no setor de saneamento básico. Os municípios de Ribeirão Preto e Pereiras (em São Paulo) parecem ser os precursores nessa iniciativa, tendo lançado editais para concessão de serviços de saneamento ainda em 1994. Como a maioria dessas concessões a CESBs foi efetivada na década de 70, com um prazo máximo de 25 anos (em geral, 20), elas tendem a estar vencidas. Não há uma situação uniforme perante as 27 CESBs. Algumas relatam terem logrado renovar suas concessões por mais 20 anos. O fato é que o setor encontra-se vivenciando um importante ponto de inflexão (Moreira [et alli], 2002:06).



O Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2000 (SNIS) <sup>11</sup>, contribuiu com importantes informações que traçando uma visão geral da prestação dos serviços. O estudo contempla 217 prestadores de serviços e 1.025 municípios em que foi possível obter informações. A abrangência da amostra analisada é altamente significativa, pois o conjunto de serviços de água corresponde a 73,2 % do total de municípios do Brasil e a 8,9% da população urbana nacional. Relativamente aos serviços de esgotos, esses percentuais são 16,0 % e 66,1 %, respectivamente. A análise dos índices gerais de atendimento, do SNIS - 2000 mostra valores relativamente elevados, em termos de abastecimento de água.

Com efeito, 19 dos 26 prestadores de serviços de abrangência regional apresentam índices iguais ou maiores que 80%, sendo que 15 deles atendem a mais de 90% das respectivas populações urbanas. Diferentemente, em termos de esgotamento sanitário, o atendimento é muito mais precário, tanto que somente dois prestadores de serviços dessa categoria atendem a mais de 50% da população dos municípios a que servem. Além destes, apenas mais três prestadores de serviços informaram percentuais de atendimento com os serviços de esgotos superiores a 40%. Entre os prestadores de serviços de abrangência local, 92% dos integrantes da amostra atendem a mais de 80% da população urbana dos respectivos municípios com serviços de água.

Os índices referentes ao esgotamento sanitários são menores, sendo que cerca de 37% desses prestadores de serviços apresentam índices de cobertura com esgotamento iguais ou superiores a 80% (SNIS, 2000:09).

---

<sup>11</sup> O Sistema Nacional de informações sobre Saneamento (SNIS) foi instituído em 1995, no âmbito do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Esse Programa está vinculado a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, da Presidência da República, e é executado com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Os dados são fornecidos por prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário atuantes em todos os estados e no Distrito Federal.

No conjunto, os prestadores de serviços incluídos neste Diagnóstico tiveram, em 2000, uma receita operacional total cerca de 5% maior que a de 1999 (R\$ 10.305,1 milhões), enquanto os acréscimos, em termos das quantidades de ligações de água e de esgotos, foram de 2% e 3% respectivamente, o que sugere uma receita por ligação maior que a do ano anterior. O incremento de receita é semelhante ao do período 1998/1999 e o referente às ligações é menor, podendo-se inferir que o aumento da receita resulta mais de aumento do preço médio (reajuste de tabelas de preço ou aumento do consumo por economia) que da ampliação da oferta (SNIS, 2000:10).

Em relação à composição das despesas totais dos prestadores de serviços de abrangência regional (CESBs), verifica-se que as despesas de exploração - DEX (pessoal, energia elétrica, produtos químicos, etc.) correspondem a cerca de 58% do custo total, sendo a despesa com pessoal próprio a parcela mais expressiva da DEX (cerca de 47%). Quando se incorpora o valor dos serviços de terceiros (19%), valor no qual preponderam custos de pessoal, a despesa com mão-de-obra atinge cerca de 66% da DEX. O peso das despesas de exploração na composição do custo total dos serviços prestados por agentes de abrangência local (Empresas Municipais) é ainda maior, chegando a uma média de 87%, isto em face das menores incidências dos custos referentes ao serviço da dívida e à DPA (depreciação, provisão, o e amortização). Estas menores incidências decorrem, em parte, do fato de que a maioria dos serviços locais é organizada como autarquia e conta, muitas vezes, com recursos fiscais para investimentos. No que se refere à composição da DEX, o valor total do custo de pessoal (68% - pessoal próprio e serviços de terceiros) é semelhante ao dos prestadores de serviços de abrangência regional, o que ocorre também com o custo do pessoal próprio (48%) (SNIS, 2000:11).

Em termos econômicos, além do valor expressivo das receitas, há de se fazer referência, também, ao número de empregos envolvidos diretamente com a prestação dos serviços, que é da ordem de 150 mil, incluídos nesse total os postos de trabalho nos próprios prestadores de serviços e os que resultam das atividades terceirizadas. É de se considerar que, além desses, a atividade de prestação de serviços de água e esgotos gera empregos na indústria de materiais e equipamentos, na execução de obras e na prestação de outros serviços de engenharia, na área de projetos e consultoria. A comparação do número referido anteriormente com aquele correspondente ao ano de 1999 mostra que houve uma redução da quantidade de pessoal diretamente envolvida com a prestação dos serviços, embora se tenha ampliado o número de prestadores de serviços incluídos no Diagnóstico, sugerindo uma melhoria da produtividade do pessoal que influencia diretamente o custo da mão-de-obra, o item mais expressivo na composição das despesas com o serviço (SNIS, 2000:11).

Tecendo comentários sobre a evolução da cobertura de água e esgotamento sanitário Abicalil<sup>12</sup> (2002:116) ressalta que o ritmo de evolução da cobertura no setor mostra uma preocupante tendência declinante.

*“Entre 1970 e 1980, enquanto a população urbana brasileira crescia de 52 milhões para 80 milhões, a cobertura urbana dos serviços de água aumentava 13% a mais, de 60,5% para 79,2%, incorporando aos serviços aproximadamente 31,9 milhões de pessoas. Entre 1980 e 1991, a população urbana passou para 111 milhões, e a cobertura dos serviços urbanos de água passou a 86,3%. Esse incremento, 4% acima do crescimento da população urbana, representou a incorporação de 32,4 milhões de pessoas. Nos anos 90, o ritmo ficou igual ao da década anterior, com a cobertura urbana dos serviços de água crescendo 4% acima do crescimento da população urbana,*

---

<sup>12</sup> Coordenador do Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS.

alcançando 89,8% no ano 2000, representando a incorporação de 28,1 milhões de pessoas na década. No mesmo período, a população urbana cresceu em cerca de 27 milhões. A situação em esgotamento sanitário nas áreas urbanas é um pouco diferente, com um ritmo crescente ao longo das décadas, mas sempre inferior ao crescimento populacional destas áreas – respectivamente 41%, 76% e 89%. Enquanto na década de 1970, 11,5 milhões de pessoas se incorporaram às redes coletoras (41% do crescimento da população urbana), 23,5 milhões tiveram acesso na década de 1980 (76% do crescimento da população urbana) e 24,1 milhões na década de 1990 (89% do crescimento da população urbana).

Quadro 4.2. Evolução da Cobertura dos Serviços de Água e Esgotos no Brasil - %

<b>Indicadores</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>
Abastecimento de Água				
- domicílios urbanos – rede de distribuição	60,5	79,2	86,3	89,8
- domicílios rurais – rede de distribuição	2,6	5,0	9,3	18,1
Esgotamento Sanitário				
- domicílios urbanos – rede de coleta	22,2	37,0	47,9	56,0
– fossas sépticas	25,3	22,9	20,9	16,0
- domicílios rurais – rede de coleta	0,45	1,4	3,7	3,3
– fossas sépticas	3,2	7,2	14,4	9,6

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1970, 1980, 1990 e 2000.

Sobre os índices de atendimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil, destaca que estão ainda distantes da universalização pretendida e necessária.

Em que pesem os incrementos verificados na oferta dos serviços nas últimas décadas, persiste uma demanda não atendida, especialmente nos extratos sociais de mais baixa renda, nas periferias de grandes cidades, nos menores municípios, nas pequenas localidades e na área rural.

No ano 2000, nas cidades brasileiras, cerca de 14 milhões de pessoas não estavam atendidas por redes de abastecimento de água. No que se refere ao esgotamento sanitário, a situação é ainda muito pior: 39 milhões de pessoas viviam em domicílios não ligados às redes coletoras ou mesmo sem fossas sépticas. Ou seja,

convivem cotidianamente com um ambiente poluído, expondo adultos e crianças, principalmente, a doenças graves. Entretanto, o déficit verificado nas áreas rurais é proporcionalmente muito superior àquele das áreas urbanas. Mesmo considerando outras formas de atendimento – além da ligação às redes gerais de abastecimento, aqueles domicílios que possuíam canalização interna e externa e se abasteciam a partir de poços ou nascentes localizados na propriedade – o déficit atingia 2,6 milhões de domicílios, ou cerca de 10,7 milhões de pessoas. Não há, todavia, dados que possam assegurar que estas fontes de água sejam seguras. Por outro lado, certamente, ações de saúde pública em áreas rurais, como simples desinfecção, poderiam assegurar uma qualidade mínima à água, tornando-a própria ao consumo humano. Assim como nas cidades, também nas áreas rurais a situação do esgotamento sanitário é pior: dos cerca de 7,5 milhões de domicílios rurais, apenas 4,8 milhões possuíam banheiro, e somente cerca de 1,0 milhão apresentavam fossa séptica ou ligação à rede coletora. É inadmissível que, em pleno século XXI, 14 milhões de brasileiros (3 milhões em áreas urbanas) sequer disponham de um banheiro em seus domicílios.”

As desigualdades regionais também estão caracterizadas nas carências dos serviços de saneamento básico. Os índices de atendimento verificados nas regiões mais pobres, especialmente o Norte e o Nordeste do país, são bastante inferiores àqueles verificados nas regiões mais ricas, Sul e Sudeste. O déficit em abastecimento de água da Região Norte chega a ser quase cinco vezes maior do que aquele verificado na Região Sudeste, sendo que somente nesta Região e na Região Sul os déficits são inferiores à média nacional.

Quadro 4.3. Acesso aos Serviços de Saneamento (\*)  
40% da População Mais Pobre e 10% da População Mais Rica

REGIÕES	ANOS	40% MAIS POBRES	10% MAIS RICOS
NORTE	1992	6,6	30,6
	1999	5,8	23,4
NORDESTE	1992	7,4	42,9
	1999	11,5	53,6
CENTRO-OESTE	1992	17,9	59,3
	1999	22,6	60,4
SUDESTE	1992	52,9	91,3
	1999	66,7	93,7
SUL	1992	22,8	60,6
	1999	30,9	70,6

<b>BRASIL</b>	<b>1992</b>	<b>26,3</b>	<b>76,5</b>
	<b>1999</b>	<b>32,3</b>	<b>80,1</b>

Fonte: IBGE, Indicadores Sociais, 2000.

(\*) Acesso simultâneo em abastecimento de água (ligação à rede geral), esgotamento sanitário (rede coletora e coleta de lixo).

Abicalil (2002:118) alerta que, se não houver investimentos significativos que acelerem a expansão dos serviços nas áreas urbanas em crescimento, pode ocorrer uma piora dos indicadores de cobertura, com conseqüências imediatas na saúde pública e em outros indicadores sociais.

“Não se pode esquecer que os índices de urbanização apresentam uma forte relação com atendimento dos serviços de saneamento, especialmente quando sua adequação depende mais de infraestrutura pública baseada em redes, como o abastecimento de água. Enquanto nas Regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul os graus de urbanização são, respectivamente, 90,52%, 86,73% e 80,94%, nas Regiões Norte e Nordeste são, respectivamente, 69,87% e 69,07%. Por outro lado, é exatamente nestas duas Regiões onde a urbanização vem ocorrendo em velocidade acima da média nacional. Enquanto no Brasil o grau de urbanização cresceu 5,6% na década de 1990, nestas Regiões o crescimento foi de 10,8% e 8,5%.”

Tabela 4.1. Domicílios Sem Acesso a Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

Estado	Número total de domicílios		% de domicílios					
	(mil)		Urbanos			Rurais		
	Urbanos	Rurais	Sem abast. de água	Sem água encanada	Sem esgotamento sanitário	Sem abast. de água	Sem água encanada	Sem esgotamento sanitário
Rondônia	230	122	55.4	13.2	7.6	96.5	47.4	28.9
Acre	91	40	50.0	23.6	24.6	97.1	81.1	54.4
Amazonas	455	123	26.1	13.8	17.6	94.7	87.8	50.7
Roraima	59	16	5.3	2.6	5.0	82.9	67.6	39.1
Pará	914	411	44.6	20.0	12.8	87.4	75.5	39.9
Amapá	89	10	45.4	16.5	25.9	87.6	74.2	45.1
Tocantins	213	71	16.2	7.0	15.0	89.3	67.1	73.0
Maranhão	758	484	25.0	18.5	26.3	82.2	75.4	72.2
Piauí	431	233	13.1	10.5	20.1	88.0	80.2	87.8
Ceará	1,295	469	20.5	14.0	12.1	91.7	80.0	66.6
Rio Grande do Norte	505	169	8.0	6.0	5.3	63.9	52.5	30.5
Paraíba	624	228	10.3	8.0	10.2	89.3	78.6	61.7
Pernambuco	1,558	421	14.8	8.7	11.9	85.4	72.7	60.5
Alagoas	463	192	20.1	10.2	12.2	78.5	67.2	52.5
Sergipe	321	119	8.4	6.0	8.1	69.3	60.6	40.6
Bahia	2,218	977	11.1	7.1	13.2	76.4	61.2	66.0
Minas Gerais	3,977	806	3.6	0.8	6.2	85.2	16.5	47.7
Espirito Santo	685	160	3.9	0.7	10.0	86.8	5.2	35.8
Rio de Janeiro	4,107	157	14.6	2.8	10.0	78.7	11.3	35.7
São Paulo	9,756	639	2.9	0.5	4.8	66.5	4.2	13.7
Paraná	2,217	465	3.5	0.8	4.0	80.8	10.9	14.5
Santa Catarina	1,206	299	11.1	0.7	5.5	84.7	5.0	20.9
Rio Grande do Sul	2,518	534	7.6	1.1	5.0	81.8	10.2	21.1

Mato Grosso do Sul	480	89	10.6	2.0	2.3	87.1	18.6	13.7
Mato Grosso	525	134	23.5	5.9	5.1	92.9	37.4	30.6
Goiás	1,232	177	22.7	2.9	3.8	89.6	17.9	29.0
Distrito Federal	526	23	8.4	2.5	0.6	82.7	6.2	5.0
<b>BRASIL</b>	<b>37,455</b>	<b>7,567</b>	<b>10.5</b>	<b>3.9</b>	<b>7.9</b>	<b>82.2</b>	<b>43.3</b>	<b>44.7</b>

Fonte: IBGE - Censo 2000.

Outro aspecto importantíssimo é com a dispersão populacional em muitos municípios e concentração populacional em poucos grandes municípios.

*“Existe uma grande variação no acesso aos serviços em relação ao tamanho das cidades. Como vemos abaixo, o déficit proporcional é maior nos 4.000 menores municípios, sendo assim considerados aqueles com menos de 5.000 domicílios. Neste grupo se encontram 1/5 dos domicílios do país, e 2/3 dos municípios. Segundo dados do Censo do IBGE de 2000, 45,92% dos domicílios estão desprovidos dos serviços de abastecimento de água, ou o equivalente a 3,8 milhões de domicílios. Este déficit*

corresponde a 38% do déficit total do país. Situação similar ocorre em esgotamento sanitário, onde, neste conjunto de municípios, 5,9 milhões de domicílios não dispõem de rede coletora ou pluvial ou mesmo de fossas sépticas, correspondentes a 35% do déficit total brasileiro.

No outro extremo, o conjunto de 45 municípios com mais de 100 mil domicílios, que reúnem mais de metade da população brasileira, com taxa de urbanização superior a 95%, o déficit dos serviços representa 27% do déficit nacional, e 32% do déficit total em esgotamento sanitário.”

#### 4.4. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E COLETA DE ESGOTOS SANITÁRIOS

*“O setor precisa de um plano estratégico. Vive uma crise de identidade, por ter estado sempre a reboque do setor público. É necessário identificar claramente seu perfil: se for serviço público tem que disputar recursos com outros segmentos; se for empresarial tem que buscar maior clareza no marco regulatório, criar condições de atratividade para o capital privado (nacional e externo).”*

Renato Villela  
Secretário Adjunto do Tesouro Nacional

No País existem quatro tipos de modelos de administração de serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos dependendo de quem sejam seus responsáveis: associações comunitárias, municípios, municípios assistidos pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA e Companhias Estaduais de Saneamento - CESBs (Krespy & Dos Santos, 1998: 05-06).

- **Associações Comunitárias:** São ainda uma forma incipiente de prestação de serviços de saneamento, adequada a localidade de pequeno porte, especialmente em programas de saneamento rural. Os serviços de saneamento básico prestados por associações comunitárias são organizados, geralmente, a partir do trabalho desenvolvido por instituições religiosas ou Organizações Não-Governamentais - ONGs.
- **Serviços Municipais:** O município, entendido tradicionalmente como Titular dos serviços de saneamento básico, pode administrá-los de duas maneiras distintas: através da administração direta municipal; ou, através de entidade autônoma: autarquia, empresa pública ou companhia de economia mista (com controle acionário do município). Os sistemas municipais são administrados e operados, geralmente, a partir de investimentos oriundos dos recursos fiscais do próprio município ou obtidos através de transferências específicas (fontes Federais e/ou Estaduais).
- **Serviços Municipais com o Apoio da FUNASA - Fundação Nacional de Saúde:** Neste modelo, os recursos para investimentos são oriundos, principalmente, do Ministério da Saúde. Esse modelo encontra-se em vigor há mais de 40 anos, quando foi implantado pelo antigo Serviço Especial de Saúde Pública - SESP. À Fundação Nacional de Saúde podem caber: a administração e assistência técnica dos serviços, a definição de tarifas, e o planejamento de



investimentos. Atualmente, encontra-se também uma nova forma de atuação da FUNASA, voltada mais à assistência técnica e administrativa. As decisões de natureza política ou estratégica (definição de tarifas e, identificação de necessidades de investimentos) são subordinadas a um comitê técnico, com participação paritária do município e da FUNASA. Em torno de 1,8 mil municípios prestam serviços de forma autônoma, dos quais 46% estão localizados nos Estados de Minas Gerais e São Paulo; e 23% têm convênios com a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, para a construção e ampliação de sistemas públicos de saneamento básico.

- **Companhias Estaduais de Saneamento:** As Companhias Estaduais de Saneamento - CESBs, herdeiras do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA, são empresas de economia mista, com controle acionário de cada Estado da Federação. Elas se responsabilizam pela administração, operação, manutenção, construção, ampliação e comercialização dos serviços de água e esgotos, mediante concessões municipais autorizadas por lei. Atualmente, cerca de 3,7 mil municípios mantêm contratos de subconcessão com as Companhias Estaduais de Saneamento.

Em 1996, segundo dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – FIBGE, existiam no Brasil, 5.507 municípios. Atualmente, as estatais são responsáveis pela operação de saneamento básico em aproximadamente 3.700 municípios. Aproximadamente 1.800 municípios prestam o serviço de abastecimento de água de forma autônoma; 46% deles estão localizados nos Estados de São Paulo e Minas Gerais (Krespy & Dos Santos, 1998:19).

Segundo informações da Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, (1998:147), em 1997, o País já convivia com 20 (vinte) concessões privadas no setor de saneamento básico. Desse total, 10 (50%) eram plenas (água + esgoto), 6 (30%) para tratamento de esgotos e 4 (20%) para abastecimento de água. Elas abrangem uma população superior a 2,6 milhões. Os prazos das concessões dos serviços de água e esgotos variam de 15 a 30 anos. Localizam-se, predominantemente, no interior do Estado de São Paulo (15 concessões, representando 75% do total); as demais estão localizadas nos Estados do Rio de Janeiro ( com quatro) e Paraná (com um).

Na Gazeta Mercantil/Panorama Setorial/Saneamento Básico (1998:149-187), são mencionados alguns destes municípios, destacando-se suas características técnicas e comerciais:

- LIMEIRA: O município de Limeira, com 250 mil habitantes, no interior do Estado de São Paulo, detém o projeto pioneiro de concessão plena de serviços de água e esgotos. O serviço é prestado pelo consórcio Águas de Limeira, formado pela Companhia Brasileira de Projetos e Obras – CBPO, da Organização ODEBRECHT, e pela empresa francesa Suez Lyonnaise des Eaux (atual ONDEO). O contrato, com limite de 30 anos para a prestação de serviços públicos de água e esgotos foi assinado em junho de 1995, tendo o Serviço de Saneamento Básico de Limeira (SAAE Limeira) sido transformado em fiscalizador da concessão. Os critérios estabelecidos para a escolha da empresa vencedora foram dados, na época, pela Lei n° 8.666/93, que estabelecia, entre outros, a menor tarifa. A legislação atual, dada pela Lei n° 8.987/95, estabelece como critérios a menor tarifa e maior pagamento pela outorga da concessão.

- RIBEIRÃO PRETO: O município de Ribeirão Preto, com 450,6 mil habitantes, no interior do Estado de São Paulo, foi um dos percursores do movimento de privatização do setor de saneamento básico, lançando editais para a concessão de serviços de saneamento em 1994. A concessionária AMBIENT Serviços Ambientais de Ribeirão Preto S. A., de Ribeirão Preto (juntamente com a Cavo Itu, do município de Itú), tendo como Grupo empreendedor a REK Construtora (Brasil) e a CH2M Hill (EUA) é pioneira na obtenção de apoio financeiro do BNDES para a implantação de sistemas de tratamento de esgotos. A concessão dos sistemas de esgotos foi realizada nos moldes BOT (*Build-Operate-Transfer*), por um prazo de 20 anos. O município continua a operar seu próprio sistema de abastecimento de água.

Na Tabela 4.2, percebe-se que os maiores grupos também são os operadores dominantes em setores paralelos de administração de esgoto e energia. Há um processo contínuo de fusões e consolidação entre estes grupos.

Tabela 4.2. Companhias Multinacionais ativas em Águas na América Latina

<b>Companhias. Multinacionais</b>	<b>País</b>	<b>Divisão de Águas</b>	<b>Filial Espanhola</b>	<b>Nomes Anteriores</b>
SUEZ	França	Ondeo	Aguas de Barcelona, Interagua	<i>Lyonnaise des Eaux</i>
VIVENDI-UNIVERSAL	França	Vivendi Water	FCC	<i>Generale des Eaux</i>
BOUYGUES	França	SAUR	Águas de Valencia	
RWE	Alemanha	Thames Water		
ENRON	EUA	Azurix		<i>Wessex Water</i>
BECHTEL	+ EUA, Itália	International		<i>United Utilities</i>

EDISON SPA		Water		
BIWATER, NUON	UK, Neth	Cascal		<i>Biwater</i>
ANGLIAN WATER	UK	Anglian Water		
DRAGADOS	Espanha	Urbaser		
IBERDROLA	Espanha			
ACEA	Itália	Acea		

Fonte:Privatização da Água na América Latina - IDEC/PÓLIS/2002

Relacionadas as companhias, a seguir apresenta-se um resumo de suas “*biografias*”, dando uma visão sistêmica de suas abrangências.

**SUEZ (França):** Era previamente conhecida como Suez-Lyonnaise. Detém 25% de, e efetivamente controla Águas de Barcelona. Interagua também é um empreendimento conjunto entre Águas de Barcelona e Endesa, e, portanto efetivamente faz parte das operações de Suez. É sem dúvida a companhia de água dominante no continente, com concessões na Argentina, Chile, Colômbia, e Brasil. Suez também é uma das duas maiores companhias de administração de esgoto no mundo, e a maior multinacional de energia. Tem uma presença significativa na energia na América Latina através da sua subsidiária Tractebel; e também na administração de esgoto, através da sua subsidiária Sita: no Brasil, detém a VEA; na Argentina, ganhou um contrato de captação de esgoto em Buenos Aires. Suez também está construindo uma nova penitenciária na província de Buenos Aires.

**VIVENDI (França):** Vivendi-Universal é uma enorme companhia multinacional com dois setores. Um dos setores é uma companhia de mídia gigantesca, possuindo empresas de TV, filme, música, internet, software, publicação e telecomunicações. O outro setor é uma companhia de utilidade pública que cobre água, administração de esgoto, energia, e transporte público (em ambos os setores, elas são as duas maiores no mundo, com Suez). Possui um quarto de, e efetivamente o controle da companhia espanhola FCC. Em água tem uma presença relativamente pequena na América Latina. Sua subsidiária de esgoto Ônix tem um contrato de captação de esgoto em Buenos Aires.

**SAUR (França):** É de propriedade da Bouygues, uma gigantesca companhia francesa de construção. É a terceira companhia de água na França e no mundo. Sua presença na América Latina no que diz respeito à água é como a líder do consórcio que ganhou a concessão na província de Mendoza, Argentina. É também sócia da EdF em concessões de energia na Argentina.

**THAMES WATER (Alemanha - Reino Unido):** A maior companhia de água do Reino Unido, é agora propriedade do grupo alemão de energia RWE, desde dezembro de 2000. Tem uma pequena presença na América Latina. Em outro lugar RWE e Thames operam principalmente em empreendimentos conjuntos com a Vivendi.

**AZURIX (E.U.A.):** É de propriedade da Enron, uma companhia multinacional americana de energia. Azurix descobriu que é difícil se estabelecer como uma companhia de água internacional. Teve experiências com grandes problemas em sua primeira concessão, OSBA, na província de Buenos Aires. Também é um membro do grupo da SAUR e Italgas que ganhou a concessão em Mendoza na Argentina. Enron é também muito ativo na privatização de energia na América Latina.

**INTERNATIONAL WATER (E.U.A.- Itália):** Tem como proprietários a companhia de construção americana Bechtel e o grupo italiano Edison SpA. Na América Latina tem um contrato no Equador, mas perdeu sua concessão em Cochabamba, Bolívia, em 2000.

**BIWATER-NUON, CASCAL (Reino Unido -Países Baixos):** É um empreendimento conjunto, denominado Cascas, entre uma companhia privada do Reino Unido, com uma pequena operação de água, e uma empresa de utilidade pública de propriedade municipal holandesa que está se expandindo internacionalmente em energia bem como em água. Biwater tem tido problemas em vários países ao redor do mundo.

No relatório denominado “Privatização da Água na América Latina”, os autores traçam uma panorâmica da composição e atuação das multinacionais.

- A água privatizada na América Latina é dominada pelo mesmo pequeno grupo de multinacionais como no resto do mundo. Mais da metade da água privatizada do mundo está nas mãos dos dois maiores grupos, Suez e Vivendi.

Estes poucos grupos agem freqüentemente junto.

- Em Águas Argentinas, Suez e Vivendi - os maiores grupos - são sócios, junto com outro concorrente, Anglian, e o Banco Mundial.

- International Water era o único licitante para a concessão em Cochabamba Bolívia em 1999. Apesar de ter perdido aquela concessão, ganhou outra em Guayaquil, Equador em março de 2001. "International Water" foi uma vez mais o único licitante.

**Outras:**

**Anglian Water (Reino Unido)** - uma companhia do Reino Unido que está presente no Chile e tem alguns interesses ao redor do mundo.

**Dragados (Espanha)** - um grupo espanhol que opera internacionalmente com concessões de estrada e aeroporto. Sua subsidiária de serviços ambientais Urbaser ganhou controle de uma companhia de água no Chile.

**Iberdrola (Espanha)** - é a segunda maior companhia de energia espanhola que ganhou a concessão de água Esval no Chile, e já tem grande interesse em gás e eletricidade na América Latina.

**Acea (Itália)** - uma parte de uma empresa de utilidade pública municipal de propriedade italiana que ganhou uma concessão no Peru.

**Águas de Portugal (Portugal)** - 20% de propriedade da Electricidade de Portugal, normalmente sócios com a "Thames Water".

Tabela 4.2. Companhias Multinacionais Ativas em águas no América Latina

País	Empresa	Grupo		%
Brazil	Águas de Limeira	Ondeo	Odebrecht	50

(SP)		<b>Suez</b>	50
Águas do Amazonas (AM)	<b>Ondeo</b>	<b>Suez</b>	100
Cejen-Anglian	<b>Anglian Water</b>		37,50
Sanepar (PR)	<b>Vivendi</b>		49
Prolagos (RJ)	<b>Aguas de Portugal</b>		100
Sanesul (MS)	<b>Interagua</b>		44
Campo Grande (MS)	<b>Agbar</b>		50
Águas de Niterói (RJ)			
Águas de Jurtunaíba (RJ)			
Águas do Paranaguá (PR)			
Águas do Imperador (RJ)			
Águas do Paraíba (RJ)			

Fonte: Privatização da Água na América Latina - IDEC/PÓLIS/2002  
Gazeta Mercantil – A5 – Nacional (10/08/2001)

David Hall e Emanuele Lobina<sup>13</sup>, traçam uma panorâmica das multinacionais envolvidas no “mercado” do setor saneamento na América Latina. Os espaços criados pela indefinição de uma política que regulamente as ações do saneamento no Brasil, vem abrindo as portas para empresas multinacionais operarem em municípios, insatisfeitos com as CESBs e/ou por não terem condições de administrarem seu próprio “negócio”.

A competitividade do mercado ligado ao setor saneamento, delineado pelo avanço das multinacionais, terá como estratégia a ocupação do espaço deixado pelas Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBs e/ou Sistemas Autônomos de Água e Esgotamento Sanitário - SAES. Como principal objetivo a conquista das concessões será o foco principal desta disputa.

13 Privatização da água na América Latina, 2001 (V1). Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC . Controle Social dos Serviços Públicos. CD-ROM. IDEC/PÓLIS. Rio de Janeiro: 2002. www.idec.org.br.

#### 4.5. CONCESSÃO, REGULAÇÃO E CONTROLE

*“Tudo indica que a empresa pública, que pela natureza de sua atividade goza de posição monopólica, sofre de excesso de objetivos e escassez de recursos institucionais (...). Sem falar dos objetivos informais, decorrentes do clientelismo e do favoritismo de grupos de pressão internos e externos à empresa”.*

Paul Israel Singer

Atualmente as companhias de saneamento têm hegemonia na prestação dos serviços, na posição de concessionárias. Como concessionárias essas companhias não tem tido maiores dificuldades na execução dos serviços, na medida em que, pelo seu porte e influência regional ou macrorregional, não sofrem interferência significativa dos respectivos concedentes municipais na formulação dos políticas correspondentes. Agem como se fossem também titulares dos serviços, regulando-os conforme as injunções regionais. É evidente que o município, como poder concedente, tem a prerrogativa jurídica da regulação unilateral e do controle dos serviços (a chamada lei do serviço), objetivando melhores condições e modicidade na sua prestação. Dadas a situação de monopólio natural e as dificuldades técnicas e operacionais que o município teria na encampação desses serviços, inexistente a concorrência significativa entre empresas de saneamento para o embate comparativo que pudesse alimentar um processo adequado aos seus interesses. O poder local não tem força necessária para o pleno exercício de sua competência no setor (Azevedo e Rezende, 1995:97).

Destacam ainda que, a gestão descentralizada, a concessão à operadores privados e o conceito de regulação, de serviços de utilidade pública não são, de forma alguma, novos no Brasil. Desde as primeiras empresas privadas de uma fase



ainda incipiente da prestação dos serviços, como a Companhia City de Esgotos do Rio de Janeiro ou a Companhia Cantareira de Águas de São Paulo, até o modelo de oferta por empresas estatais, que hoje dá mostras de esgotamento, a infra-estrutura pública no Brasil passou por diferentes fases e modelos de ordenamento institucional. A exemplo de outros casos em todo mundo, a primeira fase de oferta privada caracterizava-se por sua insipiência e pela ineficácia ou inexistência de regulação. A base territorial dos serviços, em seus primórdios, era essencialmente local.

Krespy & Dos Santos (1998:139) destacam que o País não possui, ainda uma doutrina consolidada de concessão de serviços públicos para o setor de infraestrutura. Várias modalidades encontram-se ainda em cogitação. No entanto, pode-se classificar as diversas modalidades de concessão em dois grandes grupos: (1) a propriedade dos ativos permanece com o setor público; e (2) parte ou a totalidade temporariamente, para o setor privado.

Em relação ao primeiro grupo existem os seguintes contratos (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998: 139-141):

a) Contrato de Prestação de Serviços ou de Operação: caracteriza-se pela contratação de uma empresa privada, para execução de tarefas específicas, dentro de um contexto de administração, operação e/ou manutenção do serviço. Esse tipo de contrato não envolve investimentos em obras. Esse contrato pode abranger, por exemplo, os seguintes tipos de serviços: leitura de hidrômetros, reparos de emergência, emissão de contas, serviços de segurança, execução de ligações prediais, etc. É muito comum nos EUA..

- b) Contrato de Gestão ou de Gerenciamento: neste tipo de contrato, o poder concedente delega, a uma empresa privada, a responsabilidade parcial ou total pelo serviço. O operador (a empresa privada) assume a gestão/administração do sistema, estando obrigado a apresentar resultados quanto à qualidade dos serviços oferecidos, metas de receita e de redução de inadimplência. A manutenção e ampliação do sistema, no entanto, fica a cargo do poder concedente.
- c) Contrato de Arrendamento (*affermage*): é um caso particular do contrato de gestão. O operador fica responsável pelo conjunto da operação, manutenção e reposição do sistema. Os investimentos necessários são suportados por um fundo, constituído por parcela de arrecadação tarifária, gerida pelo Poder Público. O operador é remunerado mediante uma parcela do preço da água. É o contrato mais comum na França.
- d) Contrato de Concessão: neste modelo de contrato, a empresa privada recebe, do poder concedente, uma concessão para gerir um ou mais sistemas de água e esgotos. Toda responsabilidade pela manutenção, gerenciamento administrativo/econômico/financeiro, operação, reposição e obras novas, mantém sua prerrogativa de normatização, fiscalização, controle e auditoria dos serviços prestados, como representante do usuário perante a concessionária. A tarifa é prefixada, geralmente definida em edital e renegociada periodicamente (também conforme edital e contrato de concessão).

O Quadro 4.4 mostra as principais características dos contratos em que o setor público detém a permanência dos ativos.

Quadro 4.4. Características dos Contratos com Permanência de Ativos

CARACTERÍSTICAS	CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS OU DE OPERAÇÃO	CONTRATOS DE GERENCIAMENTO	CONTRATOS DE ARRENDAMENTO ( <i>affermage</i> )	CONTRATOS DE CONCESSÕES
OBRAS NOVAS	A cargo da entidade pública	A cargo da entidade pública	A cargo da entidade pública	A cargo da concessionária
PREÇO DA ÁGUA PARA O USUÁRIO	Definido pela entidade pública	Definido pela entidade pública	Definido pela entidade pública	Definido em edital e contrato (com fórmula de revisão)
IMPREVISTOS OPERACIONAIS	A cargo do operador	A cargo da entidade pública	A cargo do arrendatário	A cargo do concessionário
REMUNERAÇÃO	Por m <sup>3</sup> entregue	Fixa (gerenciamento) e variável (em função de metas e resultado operacional)	Por m <sup>3</sup> entregue ao usuário (executando inadimplência)	Por m <sup>3</sup> entregue ao usuário (executando inadimplência)
REPOSIÇÃO	A cargo da entidade pública	A cargo da entidade pública	Arrendatário	Concessionário

Fonte: Compagnie Générale des Eaux e Panorama Setorial (in Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:142)

Na teoria geral dos contratos, a subconcessão é a cessão parcial de um contrato. Entretanto, a partir do momento em que se efetua a subconcessão de um serviço, deixa de existir a subconcessionária. A concessionária é concessionária do serviço remanescente; a subconcessionária passa a ser concessionária pela parte que foi destacada do conjunto e que lhe é atribuída pelo poder concedente (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:140).

Para o jurista Cintra do Amaral (in Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:140), a licitação para a concessão e subconcessão de serviço público deve ser efetuada pelo poder concedente, porque na realidade ele está efetuando uma bipartição ou tripartição do serviço.

Em relação ao segundo grupo (cessão parcial ou total, temporária ou permanente, de ativos para a iniciativa privada) existem os seguintes contratos (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:142-144):

- a) Contratos *Build-Operate-Transfer* (BOT): este tipo de contrato refere-se sempre à exploração de uma parte do serviço (uma subconcessão), por um período longo de tempo. A empresa privada (concessionária do serviço) alavanca recursos, constrói e opera uma parte do sistema, sendo remunerada conforme contrato. Ao final do contrato, o patrimônio é transferido ao poder concedente. Os mecanismos de arrecadação, cobrança e gestão dos recursos financeiros obtidos continuam ao cargo do poder concedente. A vantagem desse tipo de contrato está na possibilidade de alavancagem de recursos privados. No entanto, um contrato tipo BOT pode representar risco para o operador privado, pois a receita gerada pelo investimento não é recebida diretamente do usuário, mas do poder concedente.
- b) Empresas de Economia Mista: ocorre quando o Poder Concedente, através de empresa pública de saneamento, compartilha com a iniciativa privada ações de uma sociedade anônima. Um exemplo é a procura, por parte da SABESP, de um parceiro privado estratégico para a companhia, através de abertura de capital.
- c) Aquisição de Ativos: essa modalidade constitui a privatização de todo o patrimônio de um ou mais sistemas de água e esgotos. A aquisição de ativos, contudo, não se aplica ao setor de saneamento básico. Os serviços, nesse setor, são sempre serviços públicos; portanto, intransferíveis.

A abertura do setor de saneamento básico para a atuação da iniciativa privada encontra o principal obstáculo na relação já consolidada, entre prefeituras e companhias estaduais de saneamento. Segundo algumas interpretações inclusive de setores da administração pública, muitas concessões foram feitas à margem de dispositivos legais, da Constituição e das leis específicas que regulam o setor,

especialmente quanto às licitações (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:144-145).

O que torna o setor de saneamento atraente, do ponto de vista da iniciativa privada (empresas nacionais e estrangeiras), é a ampla margem de ajustes que podem ser realizados, sem a necessidade de investimentos pesados em infraestrutura: aumento da eficiência e da produtividade e combate ao desperdício, ao consumo clandestino e à inadimplência (Krespy & Dos Santos, 1998:144).

Paul Israel Singer, critica a idéia de que a competição entre vários postulantes pela concessão enseja um “*ambiente competitivo*” para um serviço que constitui um monopólio natural. Esta competição só ocorre quando se esgotam contratos de concessão, que em princípio devem ser de longa duração, para permitir ao concessionário amortizar boa parte de seus investimentos. Portanto, o efeito desse tipo de competição é muito limitado, sobretudo porque, uma vez encerrada a concorrência, o interesse do concessionário privado volta-se contra o do consumidor: interessa ao primeiro obter, em troca do serviço mais barato que puder prestar, a maior remuneração possível.

#### 4.6. POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO: COLETÂNEAS DAS ANÁLISES DAS PROPOSTAS

*"Por trás da disputa que Estados e Municípios travam pela titularidade dos serviços de saneamento – apresentada altruisticamente como uma discussão sobre a forma mais eficiente de universalizar o serviço – há uma vulgar questão de dinheiro. [...]. Afinal, as empresas públicas de saneamento básico, que hoje são um ônus, amanhã serão um ativo privatizável valioso e de grande procura no mercado."*

UMA FALSA SOLUÇÃO SALOMÔNICA  
O Estado de São Paulo (Editorial – A3 – 06/09/2001)

As perspectivas sobre um "modelo" para o saneamento, passam pela discussão de titularidade, concessões, legislação, recursos hídricos, alternativas de fontes de recursos para investimentos, mercado, política tarifária, subsídios, parcerias, entre outros.

Procurou-se neste capítulo, expor as idéias, os pensamentos, as críticas, as sugestões e as análises sob o ponto de vista de diversos de especialistas, estudiosos e outros atores envolvidos neste processo, permitindo uma exegese do tema abordado. O conteúdo dos destaques apresentados a seguir, devem ser considerados dentro da sua cronologia <sup>14</sup>.

O Engenheiro José Roberto do Rego Monteiro (2001)<sup>15</sup>, faz algumas considerações sobre a atual situação da Política Nacional de Água e Esgoto, com uma análise dos diversos Projetos de Leis envolvidos:

*"Com a extinção do PLANASA, criou-se uma lacuna na definição de uma lei que implantasse uma nova política nacional para o saneamento básico. [...] a tentativa de chegou mais perto do objetivo foi o Projeto de Lei Complementar 199/93, que chegou a ser aprovado pelo Congresso, mas foi vetado inteiramente pelo Presidente de República. Em 1997, foi aprovada a Lei 9.433 que instituiu a Política de Recursos Hídricos no Brasil, baseada no sistema francês de administração por bacias, essa lei poderia ter sido o ponto de partida de uma nova política de saneamento, mas foi, logo em seguida, deturpada pela lei que criou a Agência Nacional de Água, que – contrariando a recém aprovada Lei 9.433 – centralizou na ANA as atividades e os recursos provenientes do uso da água. Pressionado pelos grupos estrangeiros que pretendem explorar os sistemas mais rentáveis de águas e esgotos, o governo enviou ao congresso, em regime de urgência, o Projeto Lei que tomou o número 4.147/01, com vistas a: Instituir diretrizes nacionais para o saneamento básico e dar outras providências. Foi formada uma comissão especial e designado o relator o Deputado Adolfo Marinho [...] denominado Substitutivo do relator aos Projetos de Lei nº 2.763/00 e nº 4.147/01 e tendo como ementa: Institui a Política*

---

<sup>14</sup> A evolução das discussões são apresentadas através do enfoque abordado em diversas bibliografias e complementada por entrevistas e manifestações registradas, que estarão com as fontes rigorosamente citadas.

<sup>15</sup> Ex-Presidente Internacional da Associação Interamericana de Engenharia Sanitária e Ambiental e da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, de cujos conselhos é membro vitalício. Como Diretor do BNH formulou e implantou o PLANASA. (in: ABES Informa. Jul/Ago 2001. Pág 10 - Seção Opinião)

*Nacional de Água e Esgoto e diretrizes nacional par a prestação, a regulação e a fiscalização do serviço público de água e esgoto e dá outras providências.”*

Numa abordagem cronológica e com citação dos autores dos diversos projetos de leis que envolvem (e, certamente até que se aprove a lei, muitos outros ainda surgirão) Antonio Carlos Parlatore (2001)<sup>16</sup> descreve a evolução das discussões sobre as competências constitucionais para a prestação de serviços de água e esgoto.

“No dia 20 de fevereiro de 2001, a Presidência da República enviou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.147, [...]. Essa iniciativa representa o mais recente evento de uma seqüência cuja evolução é brevemente apresentada a seguir [...]. Ao longo década que acaba de se encerrar, o Congresso Nacional se empenhou na elaboração e debate de legislação destinada à disciplina institucional e a outros elementos condicionantes do desenvolvimento dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em nosso País, especialmente mediante as iniciativas mais recentes dos Senadores José Serra (PLS nº 266/96-97) e Paulo Hartung (PLS nº 560/99) e do Deputado Adolfo Marinho (PLC nº 72/99) [...]. Em 1991 foram propostos projetos de leis federais como resultado de grande mobilização dos agentes atuantes em saneamento básico no País, tendo sido incorporados em 1992 a um único substitutivo, de autoria do Deputado Nilmário Miranda, sob a forma de PLC nº 199/93, [...] foi aprovado pelo Congresso Nacional e sumariamente vetado pelo Presidente da República em 04 de janeiro de 1995. [...]outras proposições de novas versões foram apresentadas para os projetos anteriores, sob a forma de PLC nº 7200 e PLS nº 266/00. A publicação destes projetos suscitou a apresentação do PLC nº 145/00, do Deputado Ricardo Ferraço, com vistas à correção do PLC nº 72/99. Em abril de 2000 havia sido apresentado o PLC nº 118, de autoria do Deputado Alexandre Cardoso, o qual foi também apenso ao PLC nº 72/99. A seguir (setembro/2000), destaca-se nesse cenário a proposta de um projeto de lei federal emanado do Fórum Nacional os Secretários Estaduais de Saneamento e da Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais – AESBE, aparentemente resultante da fusão do PLC nº 72/00 e do PLS nº 266/00. Ressalta-se que o PLC nº 199/93, vetado pelo Presidente da República em 1995, foi reapresentado no segundo semestre de 2000 pelos Deputados Federais Sérgio Novais e Maria do Carmo Lara, sob a forma do PL nº 2.763/00. Analisando o processo pelo qual a matéria evoluiu desde a apresentação do PLS nº 266/96, de autoria do Senador José Serra, até a proposição do PL nº 4.147/01, incluindo o PLS nº 560/99, o PLC nº 72/99 e as versões mais recentes (maio 2000) para o PLS 266 e para o PLC nº 72, o PLC nº

---

<sup>16</sup> Prestou serviços de consultoria para a Prefeitura Municipal de Vitória – ES e para a Fundação Espírito-santense de Tecnologia, realizando uma análise técnica, econômico-financeira e político-institucional a respeito da prestação de serviços de água e esgoto pela CESAN – Companhia Espírito Santense de Saneamento, no município de Vitória.

118, o PLC nº 145 e o projeto dos secretários estaduais de saneamento, fica a nítida impressão de intenso debate de idéias sobre o assunto, processo este registrado, ainda que parcialmente por artigos e notícias publicados pelos meios de comunicação.

É auspicioso constatar a notável evolução que a questão experimentou, particularmente após a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que instituiu a figura da gestão associada de serviços públicos, mediante a celebração de consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados, instrumentos fundamentais para o exercício concreto de competências comuns atribuídas a tais entes pela Constituição.”

Para Marilena Lazzarini<sup>17</sup>, é fundamental para a Lei que define diretrizes nacional para a política de saneamento, ter os direitos e princípios estabelecidos no Código de Defesa do Consumidor — CDC, como parâmetro para a suas disposições. O IDEC vem atuando, há alguns anos, para que os direitos dos consumidores sejam respeitados, no que se refere a prestação dos serviços de saneamento, especialmente no que se refere à prestação adequada dos serviços de água e ao esgotamento sanitário:

“Qualquer elaboração de lei que venha a instituir as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico tem que atentar para a legislação vigente, que estatui princípios e cria regras que devem ser necessariamente obedecidos. A Constituição Federal e o Código de Defesa do Consumidor constituem os documentos legais básicos para a regulamentação das regras de prestação dos serviços públicos, como é o caso do saneamento básico, no que se refere à proteção dos direitos dos consumidores, sendo indispensável o conhecimento e o expresse respeito aos dispositivos pertinentes desses referidos diplomas legais. Porém, a proposta de Substitutivo inobserva os preceitos basilares da proteção dos consumidores, expressos na Constituição Federal de 1988 e no Código de Defesa do Consumidor — Lei nº 8.078/90, eivando o referido projeto de lei de vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade que devem ser sanados, como condição imprescindível para que a referida lei possa entrar no sistema jurídico. Além disso, a proposta não se refere aos artigos constitucionais, ao CDC (Lei nº 8.078/90) e nem à política de proteção ao consumidor como vetores da política de água e esgoto, o que representa um desvirtuamento inconstitucional e ilegal da proposta, em prejuízo dos consumidores e de toda a sociedade brasileira. Portanto, essa omissão da proposta apresentada pode causar problemas futuros de interpretação e de aplicação das leis,

---

17 Coordenadora Executiva/IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor. comentários preliminares do IDEC sobre a proposta de substitutivo aos projetos de lei nº 2.763/00 e nº 4.147/01 apresentada pela comissão especial da câmara dos deputados destinada a apreciar a proposta de criação da política nacional de água e esgoto.



que podem ser evitados com a simples inclusão dos dispositivos e diplomas pertinentes“.

Tecendo comentários sobre a situação geral do setor no país, BORSOI (1998) estabelece as perspectivas para o setor, principalmente sobre o crítico tema da desestatização titularidade e investimentos :

“A desestatização é um meio a se buscar para viabilizar a realização de investimentos necessários ao setor, além de possibilitar o aumento da eficiência dos serviços prestados.

[...] No Brasil há mais de 5.000 municípios, dos quais cerca de 3.700 concederam os seus serviços de saneamento a companhias estaduais, na década de 70. Grande número deles encontra-se agora com os contratos vencidos ou a vencer em curto prazo. Além disto, há vários municípios onde a companhia atua sem nunca ter firmado um contrato de concessão. A maioria das capitais estaduais está neste grupo, assim como vários municípios que foram criados a partir do desmembramento de outros onde a companhia já atuava.

[...] A eficiência dos serviços prestados pelos operadores públicos, de um modo geral, deixa a desejar. No que se refere à água, há um elevado nível de perdas (cerca de 45% de toda a água produzida), além de problemas mais específicos de intermitência e qualidade. As deficiências são ainda mais graves quanto à provisão de serviços de esgotamento sanitário.

Além desse contexto, ainda se verifica um quadro de indefinições quanto à titularidade dos serviços nas regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, se exercida pelos estados ou pelos municípios, restringidos pelos poderes estaduais de integração desses serviços nessas regiões.

[...] À medida que se posterga a definição clara de diretrizes, os investimentos também são adiados. Surge espaço para iniciativas de alcance reduzido, como é o caso da venda de parte das ações das companhias de saneamento. O preço das ações é pressionado pelo risco da situação jurídico-institucional ora existente e a alavancagem de recursos necessários para os investimentos do setor fica dependente da decisão do acionista governo estadual pelo reinvestimento do produto da venda das ações da companhia. Esta continuará sob controle estatal, com baixa capacidade de endividamento e submetida às regras do setor público.”

A polêmica envolvendo a definição de uma lei de regulamentação para o setor saneamento está mais focada no jogo de interesse de uma minoria, do que atender as reais expectativas sociais e de saúde pública. As várias propostas, que emergiram desde a Carta Magna em 1986, evidência que um dos pontos mais

críticos e fundamentais, para a consolidação do tema, é a composição e aprovação definitiva de um Projeto de Lei que agrade a "gregos e troianos".

#### 4.7. REFLEXÕES SOBRE O MONOPÓLIO NATURAL

*"[...] torna-se necessário que haja regulação de preço e qualidade, para melhor desempenho das empresas prestadoras dos serviços no setor de água e esgotos. Justifica-se tanto a aplicação de normas por questões de saúde pública e de meio ambiente, como a existência de um ente regulador, para garantir o predomínio do interesse público na prestação dos serviços."*

Zilda Maria Ferrão Borsoi  
SANEAMENTO: O OBJETIVO É A EFICÁCIA

O setor de saneamento básico é um monopólio natural. A infra-estrutura dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos não pode ser repartida por mais de um agente ou operador, simultaneamente: não há como implantar "duas redes de abastecimento de água", por exemplo, deixando ao usuário a escolha por esta ou aquela prestadora de serviço. Outra peculiaridade relevante do setor, além da questão do monopólio natural, é que representa um ingrediente importantíssimo na questão da saúde pública. Já que as condições de vida de uma população exercem grande impacto na saúde pública, o setor de saneamento básico – conjugado com uma política sanitária abrangente de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos e drenagem – é um dos elos fundamentais dessa cadeia (Krespy & Dos Santos, 1998:02).

Ressaltam ainda que, a análise dessas duas características (monopólio natural e saúde pública) é importante quando se defronta, como é o caso atual, com a questão da privatização dos serviços de saneamento básico no País, através de concessões. Quando se fala em privatização dos serviços de saneamento, fala-se

necessariamente em mercado e, mais especificamente, em regras de mercado, onde vigoram a lei da oferta e da procura, além da busca de lucro. Por um lado, o imperativo da universalização dos serviços de saneamento básico eclipsa a busca de lucro. Neste caso, o interesse do empresário não coincide, necessariamente, com o do consumidor. A busca por lucratividade acaba esbarrando nas características próprias do bem econômico comercializado.

O texto do Economista e Professor da Faculdade de Economia e Administração da USP, Paul Israel Singer<sup>18</sup> (in Azevedo e Rezende, 1995:71), faz uma abordagem crítica e reflexiva sobre o monopólio natural público:

“Tudo indica que a empresa pública, que pela natureza de sua atividade goza de posição monopólica, sofre de excesso de objetivos e escassez de recursos institucionais para conciliá-los e alcançar um equilíbrio aceitável, que satisfaça os anseios da maioria. Esse tipo de empresa geralmente deve satisfazer determinadas necessidades – suprimento de energia elétrica, de comunicação, de água ou esgoto, etc. -, mas também espera-se que sirva de instrumento para reduzir a desigualdade entre cidadãos ou regiões, para promover a urbanização, a industrialização e vários outros fins, além de proporcionar aos seus empregados boas condições de trabalho. Sem falar dos objetivos informais, decorrentes do clientelismo e do favoritismo de grupos de pressão internos e externos à empresa.

A experiência internacional de cerca de 50 anos de empresa pública, dirigida por delegados de governos democráticos, eleitos por sufrágio universal, deu lugar a dois posicionamentos opostos: um de esquerda, que vê na empresa pública a quebra do monopólio do capital privado sobre os meios de produção e que, portanto, tende a ser extremamente indulgente, minimizando as suas falhas e encarando as críticas à mesma como inspiradas no preconceito de classe contra outra qualquer tentativa de produzir contra ou fora da lógica do mercado. E outro de direita, que realmente se inspira no liberalismo, mas foi capaz de apontar corretamente que a empresa pública, ao contrário de seu discurso, tende a ser “privatizada” por interesses de grupos, sejam estes empresários, consumidores industriais de seus produtos, sejam empregados da própria empresa ou ainda consumidores domésticos, sem falar dos Ministros da Fazenda que usam a empresa pública como meio de captar empréstimos externos e dos chefes de executivo, que se vangloriam das obras algumas vezes faraônicas que fazem as empresa públicas empreenderem.

---

<sup>18</sup> Membro do Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da USP, responsável pelos estudos da Proposta de Ordenamento Institucional do PMSS - Programa de Modernização do Setor Saneamento (SEDU- Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano/PR.

Para corrigir as distorções da empresa pública, os teóricos à direita propõem submetê-la à disciplina do mercado, o que significa entregar a produção ao capital privado, ficando o estado concessionário com poderes de regulamentação da atividade. A empresa privada tem como única finalidade dar lucro máximo, o que corresponde ao interesse de seu proprietário. Como a lucratividade depende do volume de vendas, o interesse do proprietário coincide com o do consumidor, desde que este tenha escolha, isto é, desde que haja concorrência entre numerosos vendedores. Este não é o caso dos serviços de saneamento. Em nenhuma hipótese o usuário desses serviços pode ter opção de escolha entre vários fornecedores. Trata-se de monopólio natural, e não há como tergiversar a respeito. Em condições de monopólio, o interesse do capitalista não coincide com o do consumidor, a lucratividade não corresponde à chamada eficiência social.

O saneamento, além de ser monopólio natural, apresenta mais uma peculiaridade: representa um bem público, como ingrediente essencial da saúde pública. Portanto, seu objetivo primordial é a universalidade do atendimento, o que contradiz a regra básica do mercado, a vigência da lei da oferta e da procura. A oferta tem que cobrir toda procura, por menos solvável que seja. Isto significa que, ou se fornece o serviço gratuitamente ou cobra-se de acordo com a capacidade contributiva de cada classe de consumidor, os mais ricos pagando pelos mais pobres. Qualquer das hipóteses exclui a disciplina do mercado competitivo.

Nestas condições, não há como deixar de dar razão tanto à direita como à esquerda: não dá para entregar monopólios naturais à iniciativa privada, mas tampouco deve-se deixá-los à cargo de empresas públicas que tendem a ser privatizadas de fato. Eis o desafio a ser enfrentado: como instituir organizações supridoras de serviços de saneamento que sejam eficientes, econômicas, ecológicas, não em virtude de alguma direção excepcionalmente abnegada, mas em razão de regras de funcionamento.”

As concessões dos serviços públicos de saneamento precisam ter uma referência, um controle do mercado, um órgão regulador, evitando que os consumidores fiquem com a “*caneca na mão*” por deficiência da prestação dos serviços, quer em qualidade e/ou na quantidade.

#### 4.8. CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA <sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> As informações são de domínio público. Obtendo-se os dados através de pesquisa da: Secretária de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SDM; Fundação do Meio Ambiente FATMA; Secretária de Estado do Desenvolvimento Econômico e do Mercosul - SDE; Diagnóstico Geral de SC; Atlas Geográfico de SC e CABES/ABES.

*"O equilíbrio e dinamismo da economia catarinense refletem-se nos elevados índices de crescimento, alfabetização, emprego e renda per capita, muito superiores à média nacional. Números que surpreendem e complementam o perfil fascinante de um dos mais produtivos e belos estados brasileiros".*

[www.sc.gov.br](http://www.sc.gov.br)

Embora ocupe pouco mais de 1% do território brasileiro, Santa Catarina possui papel de destaque no cenário nacional, e não apenas por seus animadores índices sociais e econômicos. Sua diversidade cultural, étnica e geográfica, assim como uma privilegiada localização em relação aos países do Mercosul representa um enorme potencial para a afirmação do estado como um dos principais destinos turísticos do país.

A diversidade geográfica e humana de Santa Catarina é surpreendente para um território de apenas 95,4 mil km<sup>2</sup> - do tamanho aproximado de países como a Áustria, Hungria, Irlanda ou Portugal. Uma viagem de poucas horas de carro é suficiente para experimentar mudanças radicais no clima, na paisagem, nos sotaques e culturas.

Um litoral privilegiado, pontos turísticos já consagrados como Florianópolis, Balneário Camboriú e Blumenau, serras belíssimas e um completo circuito de festas conquistam o visitante. Estas atrações fazem com que o estado receba algo em torno de 4 milhões de turistas anualmente, um número em constante crescimento.

No ecoturismo, segmento que mais cresce dentro do turismo mundial, florescem as melhores perspectivas para Santa Catarina. Suas cachoeiras, a Floresta Atlântica bastante preservada, rios cristalinos e imponentes montanhas *atraem um contingente cada vez maior de amantes dos esportes ditos naturais, do alpinismo ao "trekking", do ciclismo de montanha ao rafting. Uma tendência que poderá transformar a região no mais novo pólo ecoturístico mundial, um destino que parece haver sido traçado especialmente*

*para esta terra com nome da santa e abençoada pela natureza.*

Conforme o Diagnóstico Geral das Bacias Hidrográficas - SDM/Dima/Gehid, o Estado de Santa Catarina, pela diversidade e riqueza de seu patrimônio natural, pela estrutura fundiária, pela forma de ocupação territorial e, em particular, pelo rico amálgama de sua formação étnica, foi, ao longo dos anos, forjando um modelo próprio e “*sui generis*” de exploração socioeconômica de seu território.

Com efeito, o estado catarinense desfruta de invejável posição em âmbito nacional no que se refere à produção agropecuária e industrial, apresentando uma participação crescente no setor serviços, particularmente na exploração do turismo e no desenvolvimento tecnológico.

Figura 4.1. Localização de Santa Catarina no Mercosul



Fonte: Home Page Governo do Estado de Santa Catarina - [www.sc.gov.br](http://www.sc.gov.br)

Santa Catarina fica no Sul do Brasil, bem no centro geográfico das regiões de maior desempenho econômico do país, Sul e Sudeste, e em uma posição estratégica no Mercosul. O Estado faz fronteira com a Argentina na região Oeste.

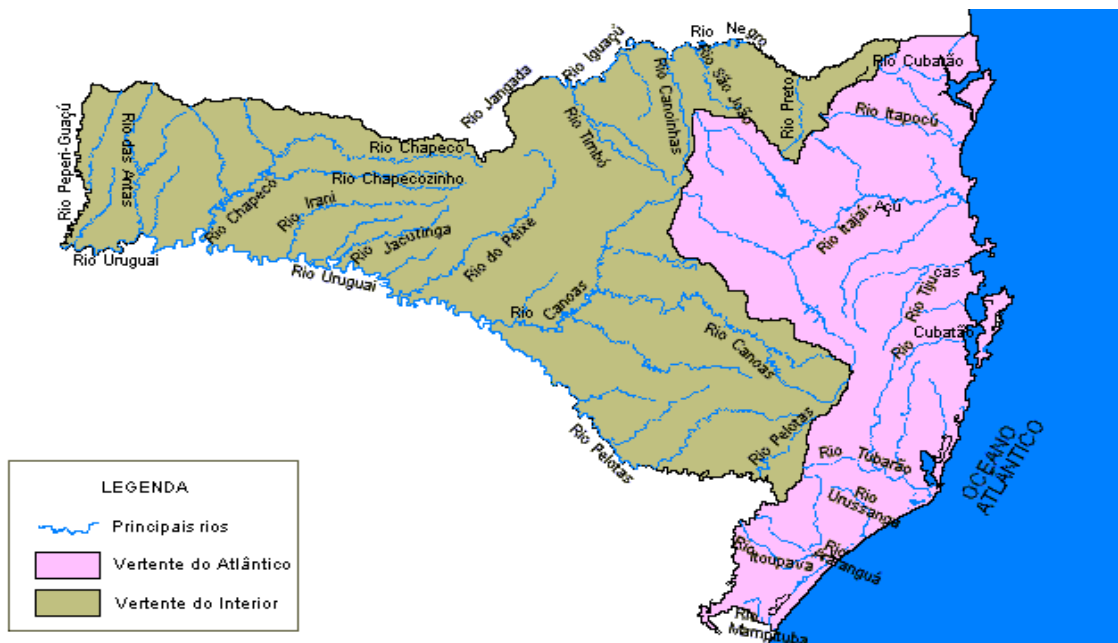
Florianópolis, a Capital, está a 1.850 km de Buenos Aires, 705 km de São Paulo, 1.144 do Rio de Janeiro e 1.673 de Brasília.

O Estado de Santa Catarina, cuja capital administrativa é Florianópolis, está dividido em 293 municípios. Em função de seus interesses, os municípios estão agrupados em 18 Associações, que compõem a Federação dos Municípios de Santa Catarina - FECAM.

De acordo com o "Atlas de Santa Catarina", a hidrografia do Estado de Santa Catarina, é representada por dois sistemas independentes de drenagem:

- (a) **sistema integrado das vertentes do interior**, formadoras da Bacia do Prata, se compõe em Santa Catarina por duas bacias: a que forma o rio Paraná, com a presença de seu principal afluente, o rio Iguaçu, e a do rio Uruguai, que tem como afluentes mais expressivos o rio Pelotas, o rio Canoas, o rio Chapecó e o rio do Peixe. Ocupando uma área de 60.185 Km<sup>2</sup> (63% da área total do Estado);
  
- b) **sistema da vertente do Atlântico** (litoral de Santa Catarina), constituída por um conjunto de bacias isoladas, onde se destaca a Bacia do Rio Itajaí, ocupando a área de 35.133 Km<sup>2</sup>. A Vertente do Atlântico ocupa 37% do território catarinense, possui 64% da população do Estado e responde por 73% da demanda de água. Das 10 maiores cidades do estado, 08 situam-se na Vertente do Atlântico.

Figura 4.2. Vertente do Interior e Vertente Atlântica



Fonte: Diagnóstico Geral das Bacias Hidrográficas - SDM/Dima/Gehid - 1997

A demanda total de água no Estado, segundo dados levantados em 1993 pela ABES/SC, é da ordem de 2,77 bilhões de metros cúbicos ano, o que corresponde a 4,5% da disponibilidade total da água superficial. Os quadros seguintes apresentam, por vertente, para o Estado de Santa Catarina, as vazões superficiais disponíveis e as demandas da água total e por tipo de consumo.

Tabela 4.4. Recursos hídricos Disponíveis X Demanda

Vertente	Vazão Superficial Disponível		Demanda de Água		
	10 <sup>6</sup> M <sup>3</sup> / Ano	(%)	10 <sup>6</sup> M <sup>3</sup> / Ano	(%) (1)	(%) (2)
Atlântico	22.674	37	2.020	73	8,9
Interior	39.293	63	750	27	1,9
Total	61.967	100	2.770	100	4,5

Fonte: ABES/SC

(1) Percentual da demanda de água existente

(2) Percentual entre a demanda de água existente e a vazão superficial disponível



Tabela 4.5. Consumo de água por atividade

Vertente	Tipo de Consumo de Água (10 <sup>6</sup> M <sup>3</sup> / Ano)			
	Doméstico	Industrial	Irrigação	Total
Atlântico	240	280	1.500	2.020
Interior	130	220	400	750
Total	370	500	1.900	2.770

Fonte: ABES/SC

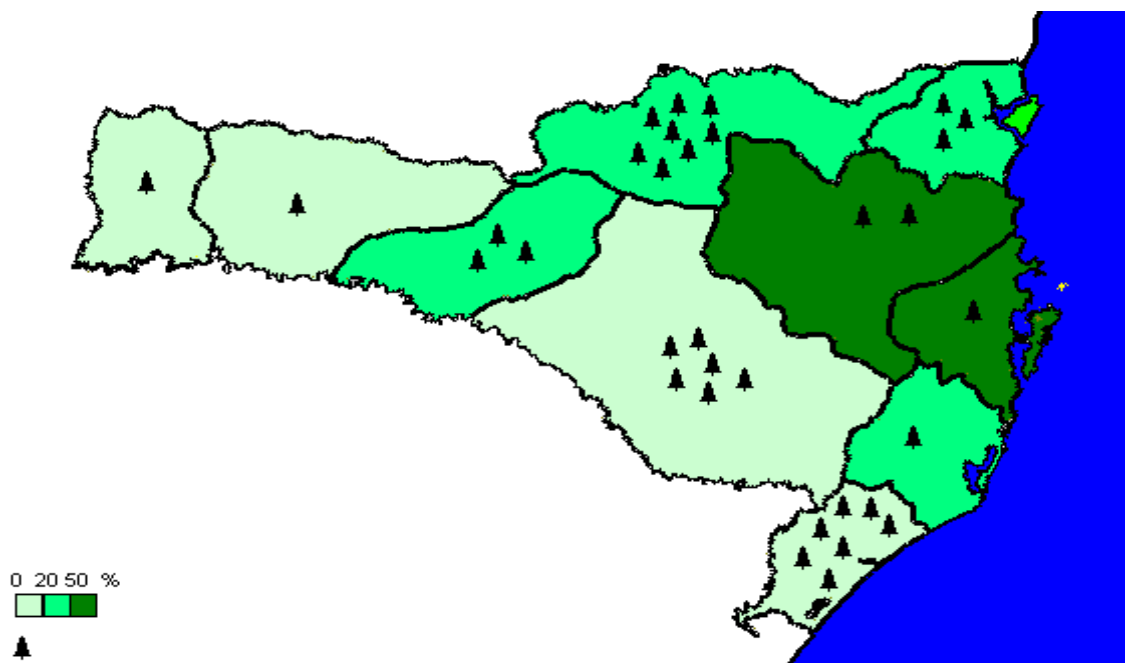
*O clima do Estado depende da atuação das massas de ar intertropicais e polares, cuja combinação define o caráter mesotérmico do mesmo, isto é, um clima predominantemente subtropical, úmido, com temperaturas médias que variam entre 13°C e 25°C.*

No Planalto, no entanto, em função da altitude, os invernos são rigorosos, com temperaturas eventualmente inferiores a 0°C e ocasionais precipitações de neve. As chuvas estão bem distribuídas no território, por força da ação das massas de ar mencionadas, não havendo caracterização de uma estação seca ou chuvosa.

O Estado de Santa Catarina é possuidor da maior área de floresta nativa e da Região Sul, existindo uma preocupação em amenizar os problemas de extermínio de seu patrimônio vegetal natural já bastante comprometido, através da criação de parques florestais e reservas biológica, ecológica e florestal, para a preservação de inúmeras áreas.

As ações voltadas à preservação da água, do solo, do ar e da flora são ainda muito tímidas e insuficientes frente à intensidade e à velocidade da degradação. Embora muitas ações venham sendo desenvolvidas, ainda corre-se o risco de comprometimento das reservas futuras para abastecimento de água potável.

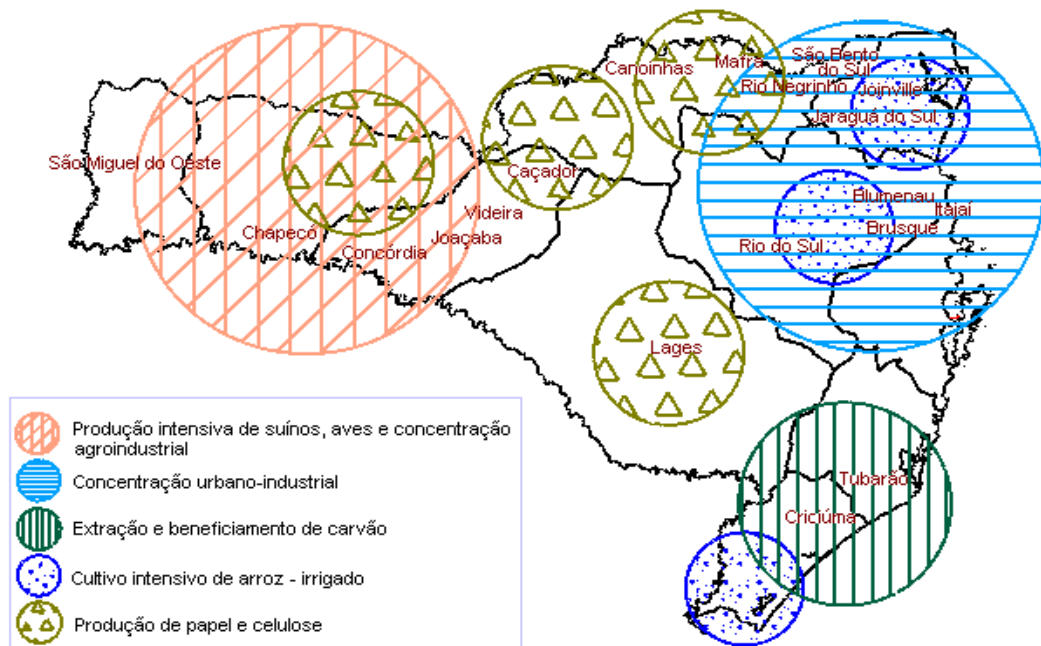
Figura 4.3. Cobertura Vegetal de Santa Catarina



Fonte: Diagnóstico Geral das Bacias Hidrográficas - SDM/Dima/Gehid - 1997

O uso potencial das terras do Estado é de 6.878.000 ha, dos quais são utilizados 4.669.000 ha em lavouras, pastagens e reflorestamento. Os levantamentos do subsolo catarinense são bastante completos, revelando-o como um dos mais ricos do País. Especificamente, Santa Catarina possui a terceira maior reserva de argila cerâmica do País, a primeira maior reserva de carvão mineral para siderurgia, a segunda maior reserva de fosfatos naturais, a segunda maior reserva de quartzo, a primeira maior reserva de fluorita e a primeira maior reserva de sílex. Todas essas reservas são economicamente viáveis e estão em processo de produção do que resulta a importância da atividade extrativa mineral no contexto da economia catarinense.

Figura 4.4. Comprometimento Ambiental por Atividades Regionais em Santa Catarina



Fonte: Diagnóstico Geral das Bacias Hidrográficas - SDM/Dima/Gehid - 1997

Apesar do relativamente bom desempenho socioeconômico, Santa Catarina deixa muito a desejar no que diz respeito à preservação e recuperação de seus recursos naturais, bem como no que se refere ao nível de consciência ecológica da sociedade como um todo:

REGIÃO SUL: Está incluída entre as que apresentam os níveis mais críticos de poluição do país. A poluição existente nesta região tem como causa básica as atividades de extração do carvão mineral, que devido a sua baixa qualidade ( alto teores de cinza e de enxofre ), faz com que anualmente sejam produzidos toneladas de rejeitos. Estes rejeitos, além da ocupação indevida do solo, provocam a poluição do ar pela liberação de poeira e emissão de gases. Atingem também, através dos fenômenos de percolação e lixiviação, as águas subterrâneas e as dos principais rios da região: Tubarão, Urussanga e Araranguá. Atualmente considerados comprometidos, quase mortos, estes rios são contaminados por metais pesados, sólidos em suspensão, e possuem alta acidez, o que exige maior complexidade no

processo de tratamento de água para manter as qualidades exigidas pela Portaria 036 da OMS.

REGIÃO OESTE: Calcula-se que 60% dos dejetos produzidos por suínos são lançados diretamente nos mananciais existentes na região oeste do Estado. Contaminação provocada por estes dejetos atinge quase 80% dos mananciais de superfícies. A região também enfrenta as conseqüências da erosão, que joga anualmente nos cursos d'água, toneladas de solo fértil. Este fenômeno resulta no assoreamento dos rios, açudes e barragens, e na desertificação de extensas áreas produtivas. Registra-se ainda o abuso na utilização de agrotóxicos nas lavouras.

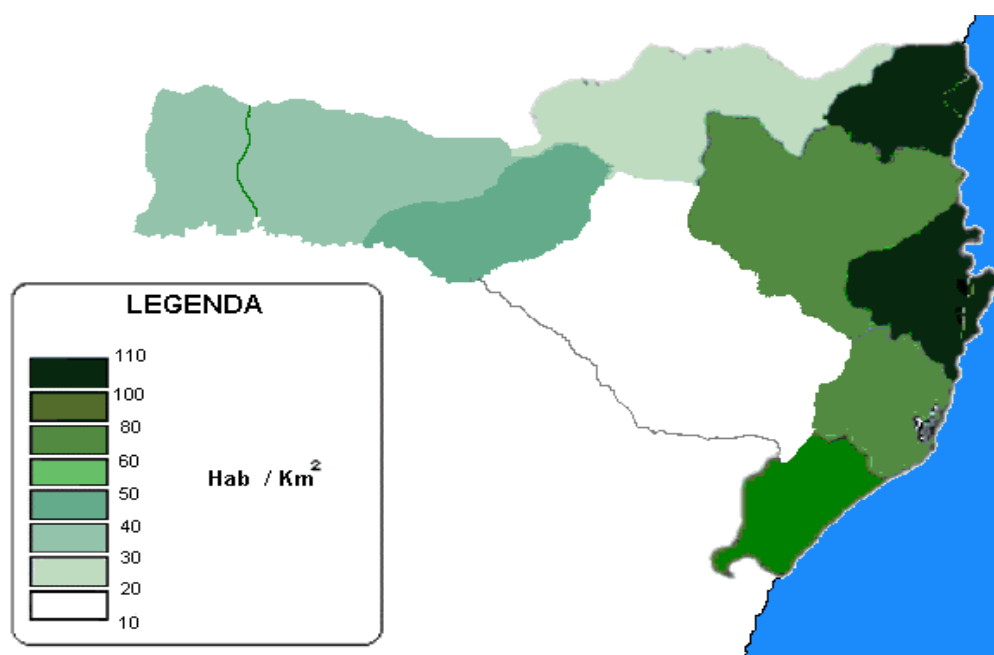
PLANALTO SERRANO: As indústrias madeireiras, de papel e celulose promoveram a devastação das florestas de pinhais, vegetação nativa da região dos campos de Lages e Curitibanos. Os rios da região sofrem com o carregamento para seus leitos de grande quantidade de agrotóxicos. Das atividades cadastradas na bacia do rio Canos, 45% são poluidoras, contribuindo com uma carga orgânica equivalente aos esgotos produzidos por uma população de cidade de médio porte. A presença de elevados índices de coliformes fecais e altas concentrações de nitratos e fosfatos, identificam a poluição dos mananciais da região provocada pelo lançamento de esgotos domésticos e efluentes das indústrias de papel e celulose, curtumes, frigoríficos, matadouros, abatedouros e pocilgas, contribuindo assim com o comprometimento dos recursos hídricos, refletindo também na qualidade da matéria prima para fornecimento de água potável.

REGIÃO DO LITORAL: O sistemático desmatamento efetuado nas nascentes dos rios Cubatão e Pirai, mananciais responsáveis pelo abastecimento de Joinville e região, vem comprometendo cada vez mais a qualidade das águas captadas pela CASAN. Este problema interfere no tratamento, especialmente nos dias chuvosos. As indústrias do ramo de metal mecânico lançam indiscriminadamente seus efluentes nos cursos de água da região. Durante décadas, por exemplo, o Rio Cachoeira, já foi considerado morto, tem sido o destino final dos esgotos domésticos

e dos efluentes industriais da cidade de Joinville. A degradação ambiental também ameaça a Baía da Babitonga, desaguadouro natural das águas do Rio Cachoeira. Os mangues de Joinville, ocupados via de regra pela população de baixa renda, estão praticamente destruídos. A especulação imobiliária associada a falta de infraestrutura de saneamento ameaça a vocação turística dos balneários da região de quase todo litoral catarinense.

**REGIÃO DO VALE DO ITAJAÍ:** A carga poluidora lançada anualmente na Bacia do Rio Itajaí-Açu, o manancial mais importante da região, equivale ao despejo dos esgotos produzidos por uma população equivalente a uma cidade de grande porte. Sofre também com a ação do lançamento de metais pesados e do processo de extrativismo mineral as suas margens.

Figura 4.5. Comprometimento Ambiental por Ocupação Demográfica em de Santa Catarina



Fonte: Diagnóstico Geral das Bacias Hidrográficas - SDM/Dima/Gehid - 1997

#### 4.8.1. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Santa Catarina/2000

Santa Catarina<sup>20</sup> está entre os cinco primeiros estados com melhor Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do país, com uma nota que vai de zero a um.

Em quarto lugar e antecedido pelo Distrito Federal (0,844), São Paulo (0,814), Rio Grande do Sul (0,809) e sucedido pelo Rio de Janeiro (0,802), Santa Catarina situa-se na faixa de alto desenvolvimento humano.

O Estado tem 17 municípios entre os 50 primeiros colocados no Atlas de Desenvolvimento Humano Municipal. Santo Amaro da Imperatriz, na Grande Florianópolis, é destaque em educação. Com destaque à Florianópolis que, além de localizar-se em quarto lugar e ser a primeira Capital do País no ranking.

Quadro 4.5. Ranking do IDH dos Municípios Catarinenses - Os Melhores

Município	Esperança de Vida ao Nascer	Taxa de Alfabetização dos adultos	Taxa Bruta de Frequência Escolar	Renda per capita	Índice de Esperança de Vida	Índice de Educação	Índice do PIB	Índice Desenv Humano Municipal	Ranking em SC	Ranking no Brasil
Florianópolis	73,880	0,964	0,952	701,424	0,815	0,960	0,867	0,881	1	4
Balneário Camboriú	73,250	0,970	0,881	670,282	0,804	0,940	0,859	0,868	2	9
Joaçaba	76,393	0,951	0,945	451,765	0,857	0,949	0,793	0,866	3	10
Joinville	76,609	0,966	0,877	407,596	0,860	0,936	0,776	0,857	4	14
Blumenau	74,501	0,972	0,892	462,284	0,825	0,945	0,797	0,856	5	20
Luzerna	77,762	0,960	0,907	332,562	0,879	0,943	0,742	0,855	6	23
Lacerdópolis	76,393	0,933	0,860	460,156	0,857	0,909	0,796	0,854	7	24
Videira	770,72	0,943	0,949	331,704	0,868	0,945	0,742	0,852	8	27
Jaraguá do Sul	74,192	0,974	0,909	414,137	0,820	0,952	0,779	0,850	9	32
Timbó	74,501	0,974	0,911	395,402	0,825	0,953	0,771	0,850	10	34
São José	75,356	0,955	0,863	427,575	0,840	0,925	0,784	0,849	11	35
Iomerê	76,393	0,945	0,932	349,209	0,857	0,941	0,750	0,849	12	37
Concórdia	76,324	0,941	0,901	380,498	0,855	0,927	0,764	0,849	13	38
Pomerode	74,659	0,981	0,894	387,748	0,828	0,952	0,768	0,849	14	39
Chapecó	76,335	0,929	0,971	341,637	0,856	0,943	0,747	0,848	15	42
Braço do Norte	75,227	0,946	0,865	433,096	0,837	0,919	0,786	0,847	16	43
Rio do Sul	76,020	0,950	0,846	391,608	0,850	0,915	0,769	0,845	17	50
Urussanga	76,974	0,949	0,867	342,749	0,866	0,921	0,747	0,845	18	51

<sup>20</sup> Todas as informações foram extraídas do excelente trabalho realizado pela jornalista Ângela Bastos. *ESTADO TEM ALTO DESEMPENHO SOCIAL*. Publicada na página 18 - Santa Catarina - Diário Catarinense. Segunda-feira. 30/12/2002.

Santo A. Imperatriz	75,088	0,928	1,077	287,392	0,835	0,978	0,718	0,843	19	55
Tubarão	75,227	0,946	0,888	382,685	0,837	0,924	0,765	0,842	20	61

Fonte: Ângela Bastos - Diário Catarinense. Segunda-feira. 30/12/2002

Quadro 4.6. Ranking do IDH dos Municípios Catarinenses – Os Piores

Capão Alto	66,559	0,868	0,779	177,885	0,693	0,838	0,638	0,723	285	2570
Bocaina do Sul	69,120	0,840	0,700	160,607	0,735	0,793	0,621	0,716	286	2688
Ipuaçu	68,749	0,824	0,789	146,180	0,729	0,812	0,605	0,715	287	2706
Bela Vista do Toldo	66,060	0,915	0,713	123,589	0,684	0,848	0,577	0,703	288	2941
Calmon	69,742	0,818	0,735	114,973	0,746	0,790	0,565	0,700	289	2988
Entre Rios	70,685	0,776	0,749	111,693	0,761	0,767	0,560	0,696	290	3057
Campo Belo do Sul	66,559	0,802	0,704	154,394	0,693	0,769	0,614	0,692	291	3127
Cerro Negro	70,648	0,771	0,677	111,643	0,761	0,740	0,560	0,687	292	3205
Timbó Grande	65,130	0,841	0,677	120,249	0,669	0,787	0,572	0,676	293	3358

Fonte: Ângela Bastos - Diário Catarinense. Segunda-feira. 30/12/2002

A "*EDUCAÇÃO*" foi o responsável por 60,78% do aumento do IDH Municipal (IDH/M) no Brasil entre 1991 e 2000. A "*RENDA*" contribui com 25,78% e a "*LONGEVIDADE*" com 13,44% no crescimento do índice.

Apesar da boa colocação do Estado no geral, o atlas do IDH revela a desigualdade regional:

- Os municípios que ficaram em último lugar no ranking situam-se no Planalto Norte (como Timbó Grande, que obteve a pior colocação), Meio-Oeste e Oeste.
- Os melhores colocados (com a Capital em primeiro lugar no Estado) estão no Litoral.

Destaca-se que, em todos os estados, a educação foi o componente que mais influenciou no IDH/M. Em 21 estados a participação do quesito foi maior que 50% de acréscimo. O componente renda, apesar de sua contribuição para o crescimento geral do IDH/M do Brasil, apresenta grandes variações quando analisados estados

individualmente. A participação da renda varia entre - 37,64% (Roraima) até 35,15% (Santa Catarina).

#### 4.9. PERFIL DA CASAN - COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO

*"A participação da CASAN nos municípios, através das ações ligadas ao saneamento ambiental, em parceria com instituições públicas ou privadas, propiciaram as condições para que se concretizassem os desenvolvimentos econômicos e sociais, contribuindo para a evolução dos indicadores de Saúde Pública em Santa Catarina".*

Relatório CASAN - PQGF/2000  
Prêmio de Qualidade do Governo Federal

A Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN, é uma sociedade de economia mista, criada em 31/12/70, no governo de Colombo Machado Salles, através da Lei Estadual nº 4.547 (Anexo I)<sup>21</sup> e constituída em Assembléia Geral de 02/07/71 através do Decreto Nº SSP - 30-4 - 71/58 (Anexo II), com o objetivo de coordenar o planejamento e executar, operar e explorar os serviços públicos de esgotos e abastecimento de água potável, bem como realizar obras de saneamento básico, em convênio com municípios do Estado.

Herdou do antigo Departamento Autônomo de Água e Esgoto - DAES, 14 sistemas de abastecimento de água (17 municípios) e 3 sistemas de coleta de esgotos (03 municípios).

O setor de atuação da CASAN é considerado "*monopólio natural*" e, os serviços são prestados através de contratos de concessões firmados com os

---

<sup>21</sup> Detalhe importante: A lei tratava da Reforma Administrativa do Estado de SC. [...]. Art. 6º - As atividades da administração estadual obedecerão aos seguintes fundamentos: planejamento; coordenação; descentralização; delegação de competência; controle; racionalização e produtividade. [...] Foram criadas as empresas: Companhia Catarinense de Águas e Saneamento, Centrais Elétricas de Santa Catarina e a Companhia Catarinense de Telecomunicações. Estas ficavam subordinadas à Secretaria dos Serviços Públicos - SSP.

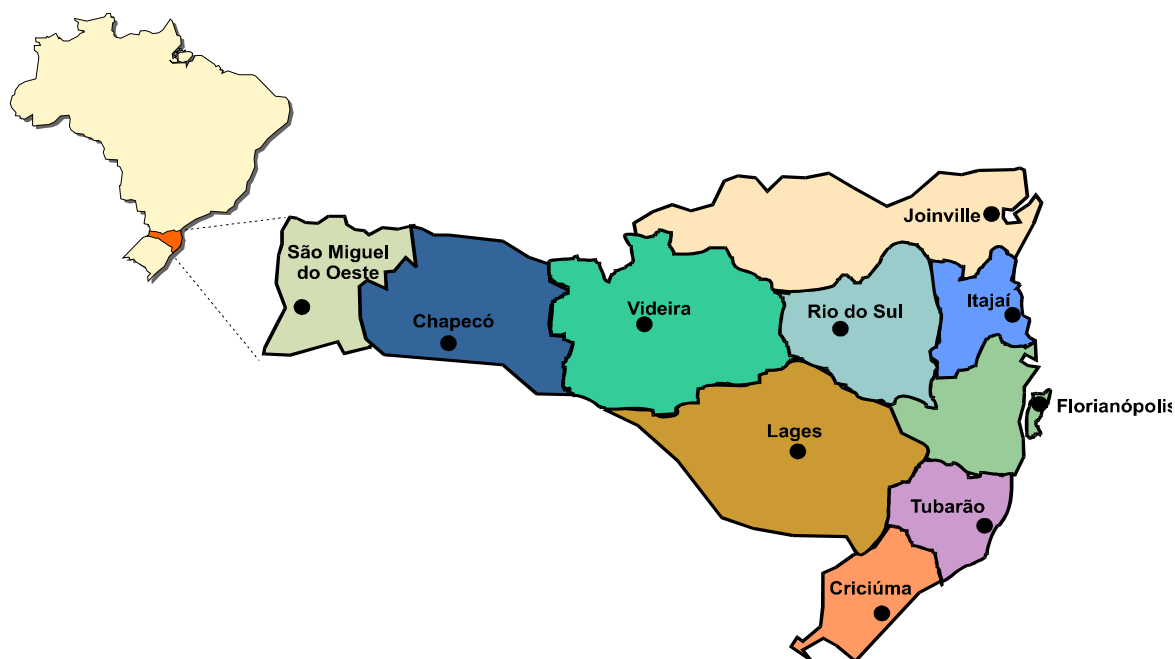


municípios por prazos de 30 anos, na sua grande maioria. O primeiro convênio (001/71) foi firmado com o município de Timbó (Anexo II), em 12/11/1971 (Lei Municipal 541 de 24/08/71) sendo, naquela época, o Prefeito Municipal Horst Otto Domning e Diretor Presidente Benjamin Lobo de Farias.

A Empresa opera sistemas públicos de água e esgoto no Estado de Santa Catarina, região sul do Brasil, com área praticamente igual a de Portugal e atende a cerca de 2,9 milhões de clientes, para uma população total de 4,9 milhões de habitantes na área urbana. O PIB estadual é da ordem de US\$ 22,9 bilhões (3,1% do PIB brasileiro).

Os serviços prestados pela CASAN cobrem quase todo o Estado de Santa Catarina, que está dividido em dez sedes regionais, que administram suas respectivas filiais: Florianópolis, Itajaí, Joinville, Rio do Sul, Videira, Chapecó, São Miguel do Oeste, Lages, Tubarão e Criciúma.

Figura 4.6. Localização Geográfica de Santa Catarina e Regionais da CASAN



Fonte: Relatório CASAN - Mercados e Negócios  
Assessoria de Planejamento/2001

A CASAN em dezembro/2001<sup>22</sup> atendia, 220 municípios (75,1%) dos 293 municípios do Estado de Santa Catarina. Fornece água tratada para aproximadamente 3,2 milhões de clientes (94,0% da população urbana dos municípios conveniados), utilizando 14.818 quilômetros de tubulação de água que alimentam 878,8 mil ligações de água, tendo prestado serviços de esgoto para aproximadamente 346,5 mil habitantes (10% dos clientes dos serviços de água), utilizando aproximadamente 709 quilômetros de rede coletora de esgoto para mais de 51 mil ligações. O índice de produtividade de pessoal (ligações de água e esgoto por empregado) alcançou 385 lig/empregados.

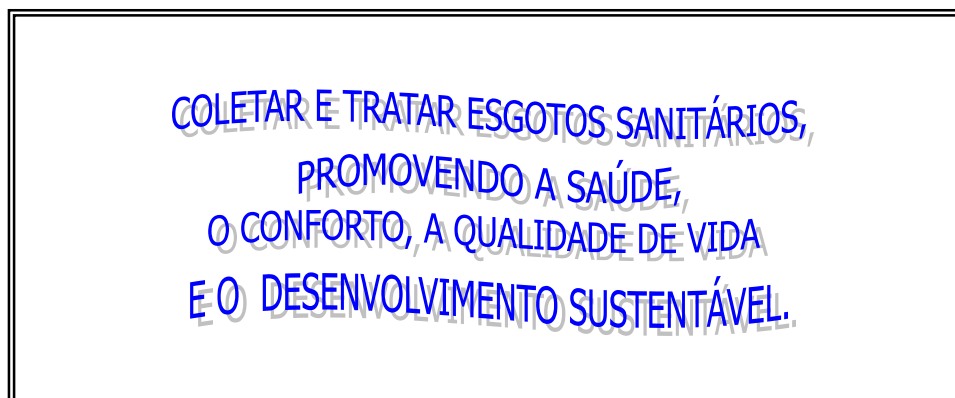
A CASAN tem sua missão apoiada em quatro bases fundamentais, inter-relacionadas e complementares:

1. *DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - Participar do desenvolvimento social e econômico na sua área de atuação.*
2. *PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - Desenvolvimento sustentável através de ações de recuperação e preservação do meio ambiente.*
3. *SAÚDE PÚBLICA - Participar das ações de promoção e prevenção da saúde e qualidade de vida da comunidade com a qual estiver interagindo.*
4. *FUNÇÃO SOCIAL - Fundamentada num conjunto de ações que por dever para com a sociedade e pelo empreendimento público que ela representa, execute serviços de forma que toda a comunidade seja considerada e atendida com respeito e valorização.*

---

<sup>22</sup> Foram utilizadas como fontes de informações para o conteúdo deste capítulo, os dados do Boletim Estatístico/CASAN, Relatórios de Gestão e Diagnósticos Empresarial, elaborados pela equipe técnica da Assessoria de Planejamento/APL. Por

#### **Quadro 4.7. Missão da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN**



*Fonte: Anteprojeto do Planejamento Estratégico  
Núcleo de Desenvolvimento Estratégico  
Resolução nº 602 - 08/dez/98*

A Empresa registrou receita líquida de R\$ 273,3 milhões e lucro operacional de R\$11,9 milhões em 2000, sendo que o total do ativo foi de R\$ 1.148,7 milhões e o patrimônio líquido de R\$ 615,0 milhões em 31 de dezembro de 2000. Com base na receita líquida auferida em 1999, a Empresa foi considerada a oitava fornecedora de serviços de água e esgoto no Brasil.

Para fazer face ao custeio dos serviços prestados e atingir o equilíbrio econômico-financeiro, a CASAN está legalmente autorizada a estabelecer tarifas de serviços públicos de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos sanitários, através do Decreto Federal nº 82.587 de 06/11/1978 que regulamenta a Lei Federal nº 6.528, de 11/05/1978, que dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento e do Decreto Estadual nº 3.557, de 20/04/93, tarifas essas que, presentemente, são controladas e homologadas pelo Governo do Estado.

O Governo do Estado de Santa Catarina é o acionista majoritário, por isso, as diretrizes da CASAN estão subordinadas à política estadual. A composição do

Capital Social em dezembro/2000 era: 286.826.919 em ações ordinárias e 286.826.919 em ações preferenciais, totalizando 573.653.838 ações.

Tabela 4.6. Composição do Capital Social da CASAN

<b>ACIONISTA</b>	ON	%	PN	%	Total	%
Estado de Santa Catarina	215.146.245	75,0	231.453.729	80,7	446.599.974	77,85
Prefeitura Municipal de Lages	0	0,0	8.332	0,0	8.332	0,00
CELESC	55.364.810	19,3	55.363.250	19,3	110.728.060	19,30
CODESC	16.315.575	5,7	0	0,0	16.315.575	2,85
Outros	289	0,0	1.608	0,0	1.897	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>286.826.919</b>	<b>100</b>	<b>286.826.919</b>	<b>100</b>	<b>573.653.838</b>	<b>100</b>

Fonte: CASAN – Balanço Patrimonial 2000.

Os investimentos em obras de saneamento básico são realizados com recursos financiados por organismos internos, como a Caixa Econômica Federal (agente financeiro dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços – FGTS), e externos, como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW, além dos recursos próprios gerados pela consecução do objeto social da empresa e de recursos do fundo perdido do Orçamento Geral da União.

O crescimento da população urbana representa um dos maiores desafios para as empresas de saneamento básico. Os planos diretores, nos quais são baseadas as estratégias de expansão, na sua maioria, não refletem as projeções do crescimento das cidades. O Quadro 4.8, apresenta a evolução da migração da população rural os centros urbanos, no período compreendido ente 1960 e 2000

Enquanto a taxa de crescimento da População Total de Santa Catarina cresceu, nesses 40 anos na razão de 2,3%, a taxa de crescimento da População Urbana cresceu o dobro. Para atender esta demanda foram necessários grandes

investimentos em saneamento para a CASAN alcançar o índice de 95% da população atendida.

Quadro 4.8. Crescimento da Urbanização em Santa Catarina - 1960/2000

ANO	População Rural (X1000 hab)	População Urbana (X 1000 hab)	População Total (X 1000 hab)	% de Urbanização
1960	1.451,6	695,3	2.146,9	32,3
1970	1.656,4	1.247,0	2.903,4	43,0
1980	1.474,2	2.154,5	3.628,7	59,4
1991	1.332,6	3.205,6	4.538,2	70,6
2000	1.136,0	4.197,3	5.333,3	78,7

Elaboração: Assessoria de Planejamento/CASAN

Fonte: IBGE/2000

A Companhia executou em 2000, 534 Km de redes de distribuição de água e 30 mil novas ligações de água nos 219 municípios do Estado de Santa Catarina em que atua, alcançando índice de atendimento de água, para a população correspondente à sua jurisdição, equivalente a 94,96%.

Expandiu no mesmo período o serviço de coleta e tratamento de esgotos, alcançando índice de atendimento de 8,6%. O número de ligações de água e esgoto por empregado está em 403, acima da média de empresas do setor, que em dezembro 1999 representavam 338 ligações (A+E)/Empregado.

No Quadro 4.9, é apresentado a distribuição por nível de atividade, onde demonstra a maioria nos cargos operacionais.

Quadro 4.9. Concentração dos Cargos por Níveis de Atividades

Atividades	Quantitativo de Cargos	%
------------	------------------------	---

Operacional	1.132	51,45
Apoio		
Técnico/Administrativo	847	38,50
Nível Superior	221	10,05
<b>Total</b>	<b>2.200</b>	<b>100%</b>

? Fonte: CASAN/GRH/DICS - Gerência de Recursos Humanos – Dez/2000

Para atender a demanda dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a CASAN possui um quantitativo de pessoal alocado em onze unidades administrativas/regionais, com a sede da Matriz em Florianópolis.

Quadro 4.10. Concentração do Quantitativo de Pessoal Matriz e Regionais.

<b>Unidades Administrativas/Regionais</b>	<b>Quantitativo de Pessoal</b>	<b>%</b>
Matriz	363	16,50
Florianópolis	408	18,54
Joinville	215	9,77
Itajaí	197	8,95
Tubarão	180	8,18
Chapecó	166	7,54
Lages	160	7,27
Rio do Sul	160	7,27
Videira	133	6,08
Criciúma	120	5,45
São Miguel d'Oeste	98	4,45
<b>Total</b>	<b>2.200</b>	<b>100%</b>

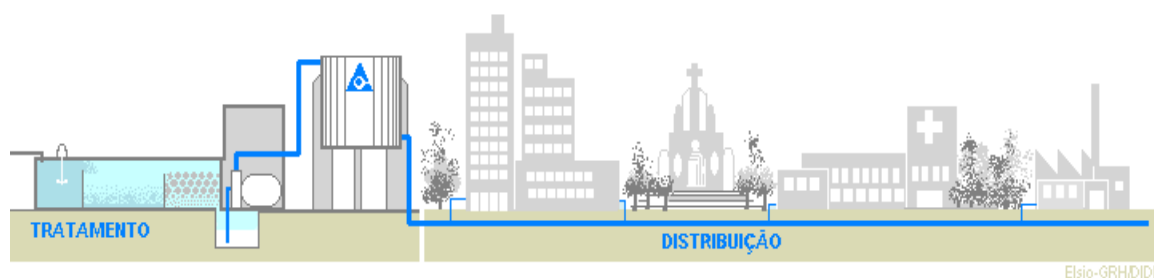
Fonte: CASAN - Gerência de Recursos Humanos (GRH/DICS – Dez/2000)

Os processos produtivos da CASAN estão definidos a partir da sua própria MISSÃO que é distribuir, com qualidade adequada e quantidade suficiente, água para suprir as necessidades básicas da população. Ainda como parte desta missão, a coleta e tratamento de esgotos. Dentro deste contexto cumpre salientar o ciclo desenvolvido pela CASAN quando capta água de um manancial, trata esta água para torná-la apta para o consumo, distribui para a população, e depois recolhe a água servida, trata-a novamente, e a devolve à natureza, este processo evidencia a preocupação com o meio ambiente.

O processo de produção de um SAA - Sistema de Abastecimento de Água compreende, de forma simplificada, três etapas fundamentais:

- Captação: que pode ser feita em manancial superficial (rios , riachos, lagoas, etc..) ou subterrâneo (poços profundos e ponteiras);
- Tratamento: pode ser por simples desinfecção , no caso da maioria dos poços profundos, ou, mais comumente, por tratamento completo envolvendo mistura rápida, floculação , decantação, filtração, desinfecção e fluoretação;
- após este processo, a água é aduzida, por gravidade ou recalque, aos reservatórios e distribuída para a população.

Figura 4.7. Esquema simplificado - Sistema de Abastecimento de Água Tratada



Fonte: Regulamento de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário - CASAN/1999

Relatório de Gestão - CASAN/PQGF/2000.

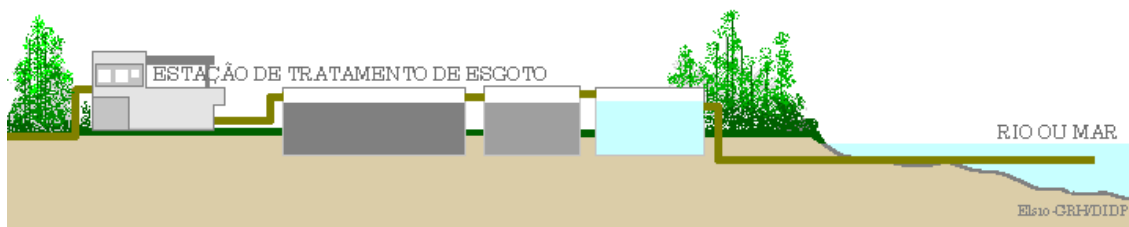
Ilustração: Élsio José da Silva

A garantia da qualidade do produto é estabelecida pela Portaria n.º 1469<sup>23</sup>, de 29 de dezembro 2000 (substituiu a Portaria 36/99 MS). O padrão de potabilidade da água tratada e consumida pela população atendida pelos sistemas de abastecimento da CASAN segue as recomendações da Organização Mundial de Saúde - OMS.

O processo de coleta das águas servidas em um SES - Sistema de Esgotamento Sanitário segue um caminho inverso ao do abastecimento com água tratada. A tecnologia de tratamento utilizada é o tratamento através de Lagoas de Estabilização, Lodos Ativados (Valos de oxidação, aeração prolongada) e Filtros Biológicos.

O controle da eficiência dos processos de tratamento (garantia da qualidade do efluente final) é definido pela legislação ambiental, cuja fiscalização e licenciamento é realizado pela FATMA – Fundação do Meio Ambiente, órgão ambiental do estado. Despejos industriais e domésticos, quando lançados em córregos ou rios, comprometem seriamente a qualidade dos mananciais de água, alterando o equilíbrio ecológico, com proliferação de vetores e conseqüentemente as doenças de veiculação hídrica.

Figura 4.8. Esquema simplificado -Estação de Tratamento de Esgotos Sanitários



Fonte: Regulamento de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário - CASAN/1999

Relatório de Gestão - CASAN/PQGF/2000.

Ilustração: Élsio José da Silva

<sup>23</sup> Estabelece os procedimentos e responsabilidades relativos ao controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade, e dá outras providências.



O tratamento de esgotos é um processo fundamental, que contribui para o equilíbrio ecológico, pois resulta em controle da poluição das águas, recupera a qualidade das águas servidas e diminui o comprometimento do meio ambiente, refletindo na recuperação de áreas degradadas, criando assim, um novo enfoque a relação da CASAN e o meio ambiente.

Esta visão estabelece a necessidade de se adotar uma nova dinâmica conceitual da Estação de Tratamento de Esgotos – ETE, para *Unidade de Recuperação e Preservação Ambiental – URPA*, destacando assim, seu principal objetivo como agente ativo do desenvolvimento sustentável (Silva Filho, 1998b/1999a/2000a).

**Com o novo paradigma organizacional, as questões ambientais ligadas ao desenvolvimento sustentável, recuperação e preservação de mananciais de abastecimento de água potável, passarão a direcionar todas as estratégias empresariais futuras.**

Na página seguinte, Figura 4.9, pode-se visualizar a atual configuração da estrutura organizacional composta de 05 (cinco) Diretorias; 28 (vinte e oito) unidades no nível de gerência; 92 (noventa e duas) unidades no nível de divisão e 181 (cento e oitenta e uma) unidades no nível de filial.

O organograma apresenta uma configuração tipicamente tradicional, sendo o modelo predominante o "linear", representado graficamente por uma pirâmide. A estrutura linear é característica das organizações burocráticas e com alto grau de formalismo. É um tipo de estrutura baseada na organização dos antigos exércitos, tendo as seguintes características:

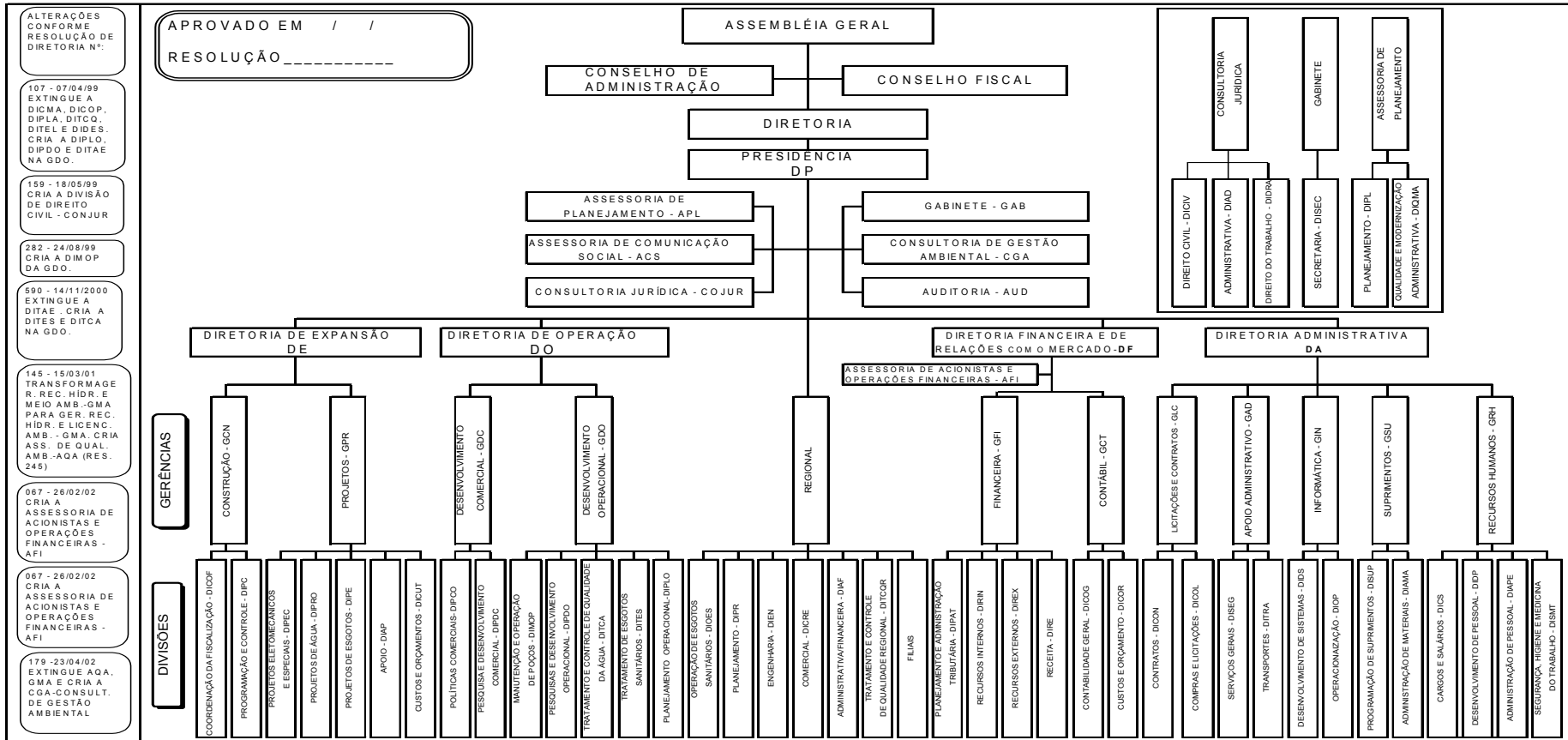
“não valorizar a especialização; sobrecarregar a direção; organização rígida; a excessiva centralização dificulta a substituição do chefe; não favorece o espírito de equipe e de cooperação”  
(Cury, 1986:153).

O primeiro organograma, que vigorou de 1971 a 1975, teve sua evolução projetada conforme o crescimento da empresa. A atual configuração tem sua origem na segunda versão de 27/05/1975 (Anexo VIII).

Figura 4.9. Organograma da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN



**ESTRUTURA ORGANIZACIONAL**



GERÊNCIAS

DIVISÕES

#### 4.9.1. Indicadores Comparativos de Desempenho - ICD

Considerando o período de existência da empresa, o Quadro 18.1 apresenta os principais indicadores da evolução ocorrida no período de 1971/2000:

Quadro 4.11. Indicadores de Evolução – Período 1971/2000

INDICADORES	1971	2000	Crescimento (%)
Nº Sistemas Água	14	247	1.352,94
Nº Sistemas Esgoto	3	11	266,66
Nº de Municípios	17	219	1.188,24
Nº Ligações Água	52.527	839.104	1.497,47
Nº Ligações Esgoto	6.125	47.427	674,32
Nível Atendimento Água (%)	24,9	94,96	281,36
Nível Atendimento Esgoto (%)	2,9	8,58	195,86
População Urbana (hab)	1.051.598	3.060.791	191,06
População Abast. Água (hab)	262.600	2.906.533	1.006,83
População Serv. com Esgoto (hab)	30.600	262.682	758,44
Nº Empregados	626	2200	251,44
Nº Ligações/Empregados (A+E)	94	403	328,72
Extensão de Rede de Água (km)	1.051	13.778	1.210,94
Extensão de Rede de Esgoto (km)	82	709	764,63

Fonte: CASAN – Assessoria de Planejamento / Boletim Estatístico - Dez 2000

Quadro 4.12. Evolução do Número de Convênios de Concessões<sup>24</sup> Firmados entre as Prefeituras Municipais e a CASAN

PERÍODO DA GESTÃO	ANO	NÚMERO DE CONCESSÕES	
		POR ANO	POR PERÍODO
1971 a 1974	1971	01	34
	1972	16	
	1973	10	
	1974	07	
1975 a 1978	1975	42	113
	1976	43	
	1977	24	
	1978	04	
1979 a 1982	1979	11	12
	1980	01	
	1981	00	
	1982	00	
1983 a 1986	1983	06	10
	1984	02	
	1985	02	
	1986	00	
1987 a 1990	1987	00	00
	1988	00	
	1989	00	
	1990	00	
1991 a 1994	1991	01	17
	1992	04	
	1993	05	
	1994	07	
1995 a 1998	1995	00	09
	1996	01	
	1997	01	
	1998	07	
1999 a 2002	1999	01	09
	2000	06	
	2001	01	
	2002	01	
TOTAL DE CONCESSÕES NO PERÍODO		204	

Fonte: CASAN. Assessoria de Planejamento - Contratos de Concessões e Relatórios de Gestão - 1975 a 2002

<sup>24</sup> Convênio de outorga de concessão de exploração de serviços públicos municipais de esgotos sanitários e abastecimento de água.

Com base nos dados do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos/1999, da Secretária Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU/PR, a Assessoria de Planejamento APL/CASAN, através do Quadro 4.13, apresenta o desempenho da empresa no contexto das demais Companhias Estaduais de Saneamento 27 (vinte e sete) empresas.

Quadro 4.13. Indicadores de Desempenho Nacional – 1999/2000

	INFORMA							INDICADORES			
	economias de água (ativas)	economias de esgoto (ativas)	volume produzido de água (1.000 m³)	volume faturado (1.000 m³)	Receitas totais (R\$/ano)	Despesas com serviços (R\$)	Investimentos (R\$)	Margem da despesa de Exploração (%)	Índice prod.econ.ativas p/ pessoal próprio	Índice de Evasão de Receitas (%)	Tarifa Média Praticada R\$ / m <sup>3</sup>
CAER/RR	60.650	9.130	28.759,1	14.194,9	15.795.395	26.429.878	2.453.687	74,4	184	24,5	0,88
CAERD/RO	82.319	3.143	45.620,0	18.304,0	29.753.743	29.008.505	3.683.209	81,5	130	43,3	1,57
CAESA/AP	45.875	7.174	40.113,4	12.163,9	13.017.717	19.966.252	4.445.543	101,6		31,6	0,81
COSAMA/AM	294.920	11.548	130.084,7	59.911,5	70.470.126	109.355.906	7.807.904	95,0	255	17,2	1,11
COSANPA/PA	381.259	26.376	153.337,4	80.980,6	91.775.704	113.017.471	10.242.549	85,7	274	28,0	1,01
DEAS/AC	11.571		6.789,0	2.163,4	2.717.489	5.833.591	0	214,7	37	27,1	1,26
SANEATINS/TO	158.623	1.108	47.145,4	28.061,8	24.052.106	10.222.239	22.798.392	42,5	229	37,6	0,86
<b>REGIÃO NORTE</b>	<b>1.035.217</b>	<b>58.479</b>	<b>451.849,0</b>	<b>215.780,1</b>	<b>247.582.280</b>	<b>324.384.509</b>	<b>51.431.284</b>	<b>85,1</b>	<b>220</b>	<b>27,6</b>	<b>1,04</b>
AGESPISA/PI	394.141	29.902	108.698,0	57.124,0	91.155.819	96.936.480	21.412.390	79,2	251	15,3	1,32
CAEMA/MA	398.221	106.834	214.312,0	71.785,0	72.146.288	167.173.629	7.212.774	214,4	250	35,2	0,74
CAERN/RN	447.333	71.244	180.623,4	94.029,7	95.437.050	120.979.261	18.133.574	93,5	302	9,2	0,80
CAGECE/CE	834.980	288.951	245.789,0	166.859,0	158.500.604	138.927.496	58.327.310	73,9	782	7,4	0,63
CAGEPA/PB	549.081	152.094	151.522,0	89.599,0	97.504.740	104.514.865	40.976.314	103,0	386	13,2	0,74
CASAL/AL	281.669	55.575	105.552,0	49.387,0	70.753.593	79.489.414	4.184.945	97,3	283	12,3	1,08
COMPESA/PE	1.253.391	320.134	363.207,0	181.775,0	182.993.941	225.905.560	42.789.474	109,9	395	7,1	0,77
DESO/SE	333.009	49.804	105.992,0	62.172,0	75.548.983	74.051.253	37.910.524	84,5	359	11,9	0,99
EMBASA/BA	1.817.954	381.758	550.091,0	319.017,0	368.282.808	396.933.589	227.018.535	87,3	498	9,3	0,74
<b>REGIÃO NORDESTE</b>	<b>6.309.779</b>	<b>1.456.296</b>	<b>2.025.786,4</b>	<b>1.091.747,7</b>	<b>1.212.323.826</b>	<b>1.404.911.547</b>	<b>457.965.840</b>	<b>99,2</b>	<b>400</b>	<b>11,3</b>	<b>0,79</b>
CEDAE/RJ	2.889.424	1.698.060	1.506.711,1	815.474,0	1.239.085.000	1.292.385.757	156.985.208	51,5	522	30,5	0,94
CESAN/ES	577.790	101.846	215.667,0	157.847,0	143.986.392	138.913.434	15.728.535	62,6	601	10,6	0,79
COPASA/MG	3.002.345	1.339.015	801.656,0	600.155,0	679.177.000	675.102.000	146.005.000	66,4	435	3,7	0,74
SABESP/SP	6.635.843	5.013.396	2.596.967,0	1.782.068,0	3.334.267.252	2.328.862.342	725.447.862	40,9	598	12,8	1,12
<b>REGIÃO SUDESTE</b>	<b>13.105.402</b>	<b>8.152.317,0</b>	<b>5.121.001,1</b>	<b>3.355.544,0</b>	<b>5.396.515.644</b>	<b>4.435.263.533</b>	<b>1.044.166.605</b>	<b>47,2</b>	<b>540</b>	<b>15,7</b>	<b>1,00</b>
<b>CASAN/SC</b>	<b>1.058.117</b>	<b>128.213</b>	<b>259.689,0</b>	<b>177.287,8</b>	<b>250.904.143</b>	<b>240.169.660</b>	<b>60.288.477</b>	<b>75,5</b>	<b>482</b>	<b>3,0</b>	<b>1,21</b>
CORSAN/RS	1.740.163	156.633	477.157,8	236.386,5	440.124.856	428.101.775	90.177.359	69,8	421	4,3	1,69
SANEPAR/PR	2.272.379	895.509	554.319,3	398.123,6	595.373.798	492.407.400	222.249.067	57,2	539	4,0	1,01
<b>REGIÃO SUL</b>	<b>5.070.659</b>	<b>1.180.355,0</b>	<b>1.291.166,1</b>	<b>811.797,9</b>	<b>1.286.402.797</b>	<b>1.160.678.835</b>	<b>372.714.903</b>	<b>65,2</b>	<b>486</b>	<b>3,9</b>	<b>1,22</b>
CAESB/DF	672.622	640.916	183.970,0	144.753,0	262.591.388	258.380.253	42.703.208	77,0	475	7,6	0,91
SANEAGO/GO	1.078.378	451.407	255.454,0	167.036,0	226.395.844	230.415.229	68.781.643	79,9	441	1,8	0,88
SANEMAT/MT	96.368	953	41.873,5	16.286,8	14.718.658	49.708.632	13.430.975	195,1	92	12,6	0,86
SANESUL/MS	269.846	20.346	99.317,3	63.164,0	79.328.794	108.953.854	8.852.000	74,3	332	3,5	1,08
<b>REGIÃO CENTRO-OESTE</b>	<b>2.117.214</b>	<b>1.113.622</b>	<b>580.614,8</b>	<b>391.239,8</b>	<b>583.034.684</b>	<b>647.457.968</b>	<b>133.767.826</b>	<b>80,7</b>	<b>393</b>	<b>4,9</b>	<b>0,91</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>27.638.271</b>	<b>11.961.069</b>	<b>9.470.417,4</b>	<b>5.866.109,5</b>	<b>8.725.859.231</b>	<b>7.972.696.392</b>	<b>2.060.046.458</b>	<b>60,0</b>	<b>467</b>	<b>12,9</b>	<b>0,99</b>

Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SINIS - 1999  
Elaboração: Assessoria de Planejamento da CASAN

As ações desenvolvidas pela empresa, no seu período de existência, têm contribuído para o desenvolvimento econômico e a evolução dos padrões de qualidade de vida em Santa Catarina.

A presença da CASAN na maioria dos municípios do Estado tem permitido a geração de uma economia de escala, a qual possibilita a geração de recursos próprios e financiados para implantação de obras e melhorias:

Quadro 4.14. Participação da CASAN no Mercado em Santa Catarina

OPERADORAS EM SC	MUNICÍPIOS ATENDIDOS	
	Nº	%
<b>CASAN</b>	<b>219</b>	<b>74,74</b>
Prefeituras Municipais	37	12,63
Fundação Nacional Saúde	25	8,53
Comunidades	11	3,75
SANEPAR	1	0,35
<b>TOTAL</b>	<b>293</b>	<b>100%</b>

Fonte: CASAN – Assessoria de Planejamento/Boletim Estatístico - Dez 2000

A seguir são apresentados algumas tabelas e quadros, que contém comparativos entre a CASAN e demais empresas de saneamento do Brasil. As informações tiveram como base de dados o Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2000, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - SEDU/PR. As tabelas e os quadros ilustrativos, foram elaborados pela equipe da Assessoria de Planejamento<sup>25</sup> da CASAN.

<sup>25</sup> Especialmente aos Engenheiros João Carlos de Oliveira e Juarez Nazareno Muniz Moreira, técnicos da CASAN, que contribuíram com a maioria das informações relacionados com os indicadores de desempenho, quadros, tabelas e outras informações relacionadas com a empresa e que compõem este capítulo.



Quadro 4.15. Resumo de Indicadores Empresas Estaduais

<i>empresa</i>	<i>estado</i>	<i>Receita Operacional</i>	<i>Perdas de faturamento</i>	<i>Margem da DEX</i>	<i>Margem das Desp.Pessoal</i>
		<i>R\$</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
SABESP	SÃO PAULO	3.457.953.460	31,4	42,0	19,5
CEDAE	RIO DE JANEIRO	1.267.657.632	54,3	59,7	26,3
COPASA	MINAS GERAIS	770.672.000	26,1	65,3	34,9
SANEPAR	PARANÁ	679.753.626	26,0	52,8	23,9
CORSAN	RIO GRANDE DO SUL	490.864.589	51,5	72,8	36,6
EMBASA	BAHIA	398.717.861	39,2	89,9	31,0
CAESB	DISTRITO FEDERAL	282.964.815	21,5	78,2	39,1
<b>CASAN</b>	<b>SANTA CATARINA</b>	<b>273.291.611</b>	<b>31,8</b>	<b>73,1</b>	<b>41,0</b>
SANEAGO	GOIÁS	244.267.330	35,2	79,8	39,4
COMPESA	PERNAMBUCO	205.905.131	51,2	97,0	45,5
CAGECE	CEARÁ	167.426.282	34,2	86,1	37,3
CESAN	ESPÍRITO SANTO	160.805.548	30,3	61,7	29,2
CAGEPA	PARAÍBA	114.122.723	40,7	99,0	55,1
CAERN	RIO GRANDE DO NORTE	106.152.085	44,9	92,8	44,5
COSANPA	PARÁ	95.893.602	45,9	83,0	38,4
AGESPISA	PIAUÍ	95.103.938	60,7	89,8	55,3
DESO	SERGIPE	87.199.835	47,6	82,3	37,5
CASAL	ALAGOAS	86.647.318	41,9	84,7	42,6
CAEMA	MARANHÃO	69.360.254	65,8	180,9	56,0
SANESUL	MATO GROSSO DO SUL	68.207.379	41,7	73,9	39,8
SANEATINS	TOCANTINS	36.420.000	31,0	83,8	39,0
CAERD	RONDONIA	28.042.580		84,0	31,5
CAER	RORAIMA	15.669.064	49,7	94,4	42,0
CAESA	AMAPÁ	13.775.901	71,2	98,2	52,0
COSAMA	AMAZONAS	5.672.750	13,0	293,7	220,5
DEAS	ACRE	2.227.764	70,1	276,7	227,2
SANEMAT	MATO GROSSO	-			
<b>média das companhias</b>			<b>39,4</b>	<b>61,0</b>	<b>28,7</b>

Elaborado pela Assessoria de Planejamento da CASAN

Fonte: SNIS/2000 - SEDU/PR

Quadro 4.16. Resumo de Indicadores Empresas Municipais

<i>empresa</i>	<i>estado</i>	<i>Operacional R\$</i>	<i>faturamento %</i>	<i>Margem da DEX %</i>	<i>Margem das Desp.Pessoal %</i>
PORTO ALEGRE	Rio Grande do Sul	154.833.421	34,7	71,5	43,8
CAXIAS DO SUL	Rio Grande do Sul	23.710.514	42,5	87,7	49,1
UBERLÂNDIA	Minas Gerais	22.109.271	46,6	63,2	28,8
CUIABÁ	Mato Grosso	34.237.298	57,9	58,9	17,1
VOLTA REDONDA	Rio de Janeiro	16.017.095	48,4	113,5	56,4
CAMPOS DOS GOYTACAZES	Rio de Janeiro	19.360.000	38,9	59,9	20,1
BLUMENAU	Santa Catarina	17.310.577	39,4	66,0	47,6
JARAGUÁ DO SUL	Santa Catarina	5.965.361	30,3	47,1	19,3
SÃO BENTO DO SUL	Santa Catarina	3.107.637	10,1	66,4	25,6
AMERICANA	São Paulo	17.145.078	45,3	76,2	27,7
MARÍLIA	São Paulo	17.489.057	52,1	105,4	38,7
SÃO CARLOS	São Paulo	22.089.080	46,5	63,6	23,0
ITÚ	São Paulo	12.890.902	56,2	122,7	52,0
PARANAGUÁ	Paraná	6.547.472	54,1	59,8	31,3
JUAZEIRO	Bahia	5.877.394	71,4	80,1	26,8
<i>média dos serviços locais</i>			<b>40,3</b>	<b>78,0</b>	<b>35,7</b>
<i>média dos serviços privados</i>			<b>30,2</b>	<b>71,0</b>	<b>31,4</b>
<i>média dos serviços regionais</i>			<b>39,4</b>	<b>61,0</b>	<b>28,7</b>

Quadro 4.17. Classificação Geral das 100 Melhores Empresas da Região Sul

CG 2000	CG 1999	EMPRESA	SETOR	UF	ATIVO TOTAL R\$ MIL	VENDAS LÍQUIDAS R\$ MIL	PATRIM. LÍQUIDO R\$ MIL	LUCRO LÍQUIDO R\$ MIL	RENT. SOBRE O PL (%)	RENT. S/VENDAS (%)
1	1	COPEL	Energia	PR	7.956.321	2.021.257	4.898.154	430.603	8,8	21,3
3	2	VARIG	Transporte	RS	3.027.188	5.322.011	-148.652	-178.539	PL negativo	-3,4
5	9	GERASUL	Energia	SC	4.560.259	1.057.317	2.432.379	162.801	6,7	15,4
6	11	CELESC	Energia	SC	2.542.404	1.194.797	1.146.186	4.030	0,4	0,3
8	12	ELETROSUL	Energia	SC	1.965.244	998.586	1.525.619	73.986	4,8	7,4
11	14	SANEPAR	Saneamento	PR	2.415.348	654.568	1.108.764	136.478	12,3	20,9
17	23	SEARA	Alimentos	SC	876.499	850.201	227.223	5.031	2,2	0,6
19	53	WEG	Máquinas e Equipamentos	SC	1.000.589	734.648	425.498	119.942	28,2	16,3
20	21	CORSAN	Saneamento	RS	1.591.113	478.865	514.596	-4.395	-0,9	-0,9
22	4	SADIA	Alimentos	SC	2.635.579	310.681	948.113	39.538	4,2	12,7
23	29	TIGRE-TUBOS E CONEXÕES	Plástico e Borracha	SC	733.895	666.089	483.804	70.039	14,5	10,5
25	30	TUPY	Metalurgia	SC	928.212	486.994	208.945	28.790	13,8	5,9
27	28	EMBRACO	Máquinas e Equipamentos	SC	664.647	687.251	546.987	79.968	14,6	11,6
30	42	TELEPAR CELULAR	Telecomunicações	PR	871.183	388.650	330.187	-42.074	-12,7	-10,8
32	68	GLOBAL TELECOM	Telecomunicações	PR	1.933.803	246.683	455.731	-273.850	-60,1	-111,0
<b>36</b>	<b>36</b>	<b>CASAN</b>	<b>Saneamento</b>	<b>SC</b>	<b>1.148.683</b>	<b>273.292</b>	<b>614.973</b>	<b>-6.812</b>	<b>-1,1</b>	<b>-2,5</b>
37	39	KLABIN RIOCELL	Papel e Celulose	RS	744.554	360.089	403.397	87.145	21,6	24,2
39	63	INEPAR	Máquinas e Equipamentos	PR	930.191	286.004	364.503	-218.521	-60,0	-76,4
40	47	CHAPECÓ	Alimentos	SC	692.099	353.909	191.007	25.364	13,3	7,2
42	33	IGARAS	Papael e Celulose	SC	561.370	426.322	253.558	5.689	2,2	1,3
43	45	LOJAS COLOMBO	Comércio Varejista	RS	401.654	580.733	125.629	21.211	16,9	3,7
44	41	TELESC CELULAR	Telecomunicações	SC	643.650	325.056	522.893	47.753	9,1	14,7
46	44	MARCOPOLO	Montadoras de Veículos	RS	365.848	568.048	215.728	18.730	8,7	3,3
47	43	HERING	Confecções	SC	500.700	347.927	129.450	725	0,6	0,2

Elaborado pela Assessoria de Planejamento da CASAN

Fonte: Revista Expressão - p. 44 - ago/200

Tabela 4.7. Margem das Despesas de Pessoal/2000 (\*)

EMPRESA	ESTADO	%	RANKING
SANEMAT	MATO GROSSO	(**)	
SABESP	SÃO PAULO	19,5	1
SANEPAR	PARANÁ	23,9	2
CEDAE	RIO DE JANEIRO	26,3	3
CESAN	ESPÍRITO SANTO	29,2	4
EMBASA	BAHIA	31,0	5
CAERD	RONDONIA	31,5	6
COPASA	MINAS GERAIS	34,9	7
CORSAN	RIO GRANDE DO SUL	36,6	8
CAGECE	CEARÁ	37,3	9
DESO	SERGIPE	37,5	10
COSANPA	PARÁ	38,4	11
SANEATINS	TOCANTINS	39,0	12
CAESB	DISTRITO FEDERAL	39,1	13
SANEAGO	GOIÁS	39,4	14
SANESUL	MATO GROSSO DO SUL	39,8	15
<b>CASAN</b>	<b>SANTA CATARINA</b>	<b>41,0</b>	<b>16</b>
CAER	RORAIMA	42,0	17
CASAL	ALAGOAS	42,6	18
CAERN	RIO GRANDE DO NORTE	44,5	19
COMPESA	PERNAMBUCO	45,5	20
CAESA	AMAPÁ	52,0	21
CAGEPA	PARAÍBA	55,1	22
AGESPISA	PIAUÍ	55,3	23
CAEMA	MARANHÃO	56,0	24
COSAMA	AMAZONAS	220,5	25
DEAS	ACRE	227,2	26
<b>Média das companhias</b>		<b>28,7</b>	

Elaborado pela Assessoria de Planejamento da CASAN

Fonte: SNIS/2000 - SEDU/PR

(\*) Margem de Despesa Pessoal = Despesa Pessoal Próprio/Receita Operacional

(\*\*) A SANEMAT não participou do SNIS/2000.

## 5. DESCRIÇÃO, ANÁLISE, DOS PRINCIPAIS EVENTOS E OUTRAS INFORMAÇÕES COLETADAS NO ESTUDO DE CASO

### 5.1. RETROSPECTIVA DOS EVENTOS EMPRESARIAIS CONSIDERADOS RELEVANTES PARA O ESTUDO DE CASO

*"Durante anos não conseguimos falar de outra coisa. Nossa conduta diária, dominada até então por tantos hábitos lineares, começou a girar, de repente, em torno de uma mesma ansiedade comum".*

Gabriel Garcia Marques  
Crônica de Uma Morte Anunciada

Pela amplitude dos períodos abordados, ordenou-se os principais eventos identificados, através da pesquisa nos principais documentos e arquivos relacionados às atividades da CASAN junto aos técnicos de diversas áreas da empresa. Lembrando que o período estudado teve início em 1971 e estendeu-se até dezembro de 2002, ano da última gestão. Neste capítulo optou-se por abordar as fases de gestão, utilizando-se os períodos de mudanças do governo estadual (*acionista majoritário*) e dos diretores presidentes.

Durante as fases das pesquisas secundárias (documentos empresariais, relatórios de gestão e outras fontes) e das pesquisas primárias (entrevistas, reuniões formais e informais) obteve-se as mais diversas informações que, segundo seu grau de importância, foram selecionadas e identificadas como relevantes para o estudo, propiciando assim uma base consistente e mais próxima possível da exatidão de sua contribuição e/ou influência para a mudança da organização no período.

Além de considerar a quantidade significativa de gerentes e técnicos envolvidos, outros fatores contribuíram para a seleção:

- A importância do tema e a abordagem de seus objetivos.
- A relevância das propostas resultantes dos trabalhos das equipes e a viabilidade de implantação.
- O impacto que as ações dessas propostas causaram ou poderiam ter causado, no espaço cronológico estudado, mudando os destinos da CASAN.
- A facilidade (ou a dificuldade) de acesso às informações para composição e enriquecimento dos fatos relacionados aos eventos estudados.
- A experiência vivida pelo pesquisador, como “*testemunha*” destes fatos, quer como participante diretamente envolvido nos processos que culminaram na realização de alguns dos eventos estudados ou como expectador, observando e fazendo as inferências em relação aos demais eventos.

Nas páginas seguintes, são apresentados detalhes e alguns diferenciadores dos demais, em função de sua abrangência e outras informações complementares.

Não serão apresentados dados financeiros envolvendo os eventos (valores pagos a consultorias, custos com treinamento e investimento em equipamento), pois estas informações, de difícil acesso, não foram possíveis disponibilizar.

Destaca-se que, a omissão dos nomes dos entrevistados ou identificação dos autores dos depoimentos, objetivam preservar a integridade dos envolvidos, direta e indiretamente, face a possibilidade de que num futuro, os resultados aqui apresentados possam não ser compreendidos por aqueles que “*não queiram entender*” a dinâmica e a importância refletida num trabalho acadêmico.

Quadro 5.1. Visão cronológica dos eventos estudados – 1971/2002

Denominação	Período de Realização	Duração	Número de Eventos	Número de Participantes
Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI	mai/1976 a set/1977	17 meses	(*)	(*)
Seminários de Desenvolvimento Gerencial - DG	ago/1982 a jun/1985	35 meses	14	271
Programa de Comunicação Social - PCS	mar/1984 a agos/1985	18 meses	18	(*)
Diagnóstico do Levantamento das Necessidades de Treinamento - LNT	out a dez/1986	03 meses	11	123
Programa de Capacitação Gerencial - PCG	jul/1987 a mar/1988	08 meses	20	120
Iº Seminário Interno de Engenharia: Carta de Campeche	jun/1992	02 dias	01	108
Abordagem Situacional e Institucional: Visão de Futuro da CASAN	out/1993 a dez/1994	14 meses	08	158
Programa de Desenvolvimento Gerencial 1996/1998 - PDG	jul a dez/1996	05 meses	03	60
Pesquisa de HiperCompetitividade da CASAN	jul/1996	05 dias	01	74
Programa CASAN de Qualidade Total - PCQT 1995/2002	1ª etapa: jan/1996 a dez/1998 2ª etapa: jan/2000 a ago/2002	68 meses	96	1.200
Anteprojeto do Planejamento Estratégico	nov/1997 a ago/1999	20 meses	14	250
Pesquisa Perfil Gerencial	ago a nov/1999	03 meses	03	30
Prêmio Qualidade do Governo Federal - PQGF / Ciclo 2000	dez/1999 a dez/2000	12 meses	01	12
Pesquisa Visão Gerencial: Percepção de Cenários	2000	02 meses	04	24

Fonte: CASAN - Relatórios de Atividades GRH/DIDP  
Diagnóstico Empresarial 1999/2002  
Relatórios de Gestão 1975/2002

(\*) Não foi possível identificar o número de participantes. Segundo informações prestadas por técnicos que participaram do seu desenvolvimento, afirmam que ultrapassou 100 funcionários (diretores, gerentes e demais funcionários).

### 5.1. 1. Plano de Desenvolvimento Institucional - 1976/1977

A Portaria nº 028, de 20/maio/1976, criou o Grupo Coordenador de Desenvolvimento Institucional - GCDI, com a finalidade de promover o desenvolvimento da CASAN, estabeleceu prioridades organizacionais que compuseram o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, visando a elaboração e implantação de projetos operacionais e administrativos, a curto, médio e longo prazo. Foi concebido através da assistência técnica externa do Programa de Assistência Técnica para o Desenvolvimento Institucional das Empresas Estaduais de Saneamento - SATECIA e da ação interna do GCDI - Grupo Coordenador de Desenvolvimento Institucional.

Teve como objetivo aumentar a produtividade e a eficiência da CASAN vista como um sistema integrado ou como um conjunto de subsistemas integrados, através de um esforço planejado, de modo a propiciar o cumprimento de seus fins e objetivos gerais, bem como o alcance das metas estabelecidas pelo PLANASA. Pela sua natureza, o grupo desempenhou papel de assessora da Diretoria, atuando através de dois níveis de organização, sendo o primeiro de caráter deliberativo e de coordenação e o segundo, de execução. Envolveu os subsistemas: Planejamento, Comercial, Operacional, Financeiro, Administrativo, Suprimento e Recursos Humanos.

No Relatório de Gestão da CASAN, período 1975/1979, consta que em função da expansão da empresa, ocorreu a descentralização e regionalização, com a implantação de 8 (oito) Regionais Administrativas e de Operação. No Anexo VIII, pode-se visualizar a evolução do organograma, de uma forma simples em 1971, iniciando sua alteração em função dos estudos e propostas realizadas pelo Grupo



Coordenador de Desenvolvimento Institucional - GCDI, teve sua aprovação em 26/07/1977 em reunião de Diretoria.

Abaixo, como referência histórica, destaca-se alguns trechos da mensagem inserida no Relatório de Gestão - 1975/1979 do então Presidente, Sr. Nabor Schilichting, enfatizando o crescimento da CASAN no período 1971/1979:

"[...] Com a criação e a implantação da CASAN, em 1971, abriu-se nova era em Santa Catarina para alcançar a solução dos mais graves problemas da infra-estrutura e preservação ambiental no Estado. [...] Santa Catarina deu um gigantesco passo na busca da solução do problema do abastecimento de água, em consonância com as diretrizes traçadas e impostas pelo Plano Nacional do Saneamento Básico - PLANASA. Dezenas de Municípios catarinenses já dispõem de modernos sistemas de abastecimento de água, e muitos outros estão em vias de vê-los concluídos.

[...]. Nestes oito anos de existência, a CASAN, superando uma fase teórica e experimentando os efeitos da prática, soube se afirmar, não só pelo trabalho desenvolvido, mas também pela seriedade com que sempre encarou o desafio do saneamento básico. [...] O esforço conjunto, Estado-CASAN-Município, que de certo continuará a ser desenvolvido neste importante setor público, permitirá atingir o objetivo comum que é elevar, cada vez mais, o bem estar do homem catarinense."

"[...] pretendemos ressaltar a importância transcendental da política adotada pelo Plano Nacional de Saneamento Básico, que repousa na ação dirigida para atender todas as cidades, inclusive as de pequeno porte, sem perquerir a viabilidade econômico-financeiro, para ressarcimento dos investimentos, o que anteriormente era descartado. [...] O avanço dado pela CASAN no período 1975/1979, na perseguição das metas preconizadas pelo PLANASA, é uma realidade, e expressa o que há de mais importante e mais legítimo ao homem catarinense: a saúde e a sua higidez, direitos inerentes a uma condição condigna de vida."

Destaca-se também, que no período 1975/1979 verificou-se a maior concentração de assinaturas de convênios de concessão firmados (125 contratos), entre a CASAN e municípios catarinenses o que representou um impacto no crescimento da empresa, evidenciando a necessidade de sua reestruturação de forma que permitisse atender a demanda dos serviços. <sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Somando-se os sistemas de abastecimento de água operados pela CASAN com os operados pelas Prefeituras e Fundação SESP, Santa Catarina possuía atendidas 120 das 197 sedes municipais, o que representava 60% do total dos municípios. Em termos populacionais, encontrava-se atendidos 71% da população urbana catarinense. A população total de Santa Catarina, em 1978, era de 3.659.500 habitantes, sendo 1.798.400 na área urbana e 1.861.100 habitantes na zona rural.

### 5.1.2. Seminários de Desenvolvimento Gerencial - 1982/1985

Instituídos através do Programa de Desenvolvimento Institucional da Companhias Estaduais de Saneamento Básico – PRODISAN/BNH (a partir de 1980), os Seminários de Desenvolvimento Gerencial estavam inserido no Plano Piloto de Recursos Humanos da CASAN. Com conteúdos distintos, os eventos procuraram desenvolver uma conscientização do papel gerencial na CASAN. Foram realizados em duas etapas: (1) Treinamento Gerencial Básico (destinado aos Gerentes, Assessores, Chefias de Divisão, Chefias de Filiais de Grande Porte. (2) Treinamento para Chefias de Filiais de Médio e Pequeno Porte.

Os conteúdos foram ministrados por técnicos da própria empresa, sendo inédito, tanto em sua elaboração como na sua operacionalização. Seu sucesso foi tão grande que os instrutores do programa de desenvolvimento gerencial, ministraram cursos também para gerentes de outras empresas de saneamento, entre elas: COMPESA (Pernambuco) e COSAMA (Roraima). Outras instituições, como a Prefeitura de Lages e empresas privadas como Perdigão (Videira) e Grupo Renar (Fraiburgo), também receberam treinamento de técnicos da CASAN. No Quadro 5.2, pode-se visualizar a abrangência dos Seminários de Desenvolvimento Gerencial. Participaram 271 treinandos, e teve duração de trinta e cinco (35) meses, foi o maior programa de treinamento gerencial já desenvolvido pela empresa. Criou um clima propício aos trabalhos de concepção do projeto para implantação do Programa de Comunicação Social.

Denominação	Período	Carga Horária	Nº de Eventos	Nº de Treinados
Treinamento Gerencial Básico	agosto/1982 a junho/1984	40 hs/aula	08	156
Treinamento para Chefias de Filiais	julho/1984 a junho/1985	32 hs/aula	06	115

Fonte: CASAN - GRH/DIDP

### 5.1.3. Programa de Comunicação Social - 1984/1985

Realizada através do convênio CASAN/ESAG/ITAG, <sup>27</sup> tinha como objetivo a concepção, estruturação e implantação de um Sistema de Comunicação Social, projeto integrante do Plano de Desenvolvimento Institucional PDI da CASAN. Durou 18 meses e representou um momento único na CASAN. Além de abranger o público interno (seus empregados, gerentes e diretores), envolvia o público externo (comunidade catarinense, poder concedente e nossos clientes) a razão de ser da CASAN.

Por um lado a expectativa de mudanças, um sentimento de que era necessário mudar. Fortalecido pelo Programa de Desenvolvimento Gerencial, que promoveu a conscientização do corpo gerencial e diretoria. Por outro, a visão de futuro instituída pelo projeto e pelos técnicos da CASAN, que nele se engajaram e acreditaram naquele que seria o maior processo de mudanças que a empresa já passaria.

<sup>27</sup> A proposta foi aprovada pela Diretoria em 16/07/84. O Termo de Convênio foi assinado em 16/08/84. Integravam a equipe de consultores o Prof. Dr. Cesar Luiz Pasold (Coordenador Geral), Prof. Dr. João Benjamin da Cruz Júnior, Prof. Nelson Colossi, MSc e Prof. George Vitério Szenészi, MSc. O Coordenador do Programa foi Engº Sérgio Ricardo da Silveira - Assessor de Planejamento da CASAN. O Engº Luiz Alberto Duarte, Diretor Presidente, teve papel importantíssimo no processo, em função do seu envolvimento, dedicação e liderança.

Alguns pontos devem ser destacados, para que possamos ter uma idéia do que se pretendia alcançar com o referido programa, apresentamos a seguir o esquema básico do Projeto de Comunicação Social.

### Parte I - Função Social

*A definição da Função Social (dever de agir e agir) da CASAN foi elaborada a partir de dados da realidade organizacional, colhida entre empregados, chefias intermediárias e gerência superior (através de pesquisa interna) e usuários (através de pesquisa externa).*

### Parte II - Criação da Assessoria de Comunicação Social

Dentro da nova concepção da CASAN (Função Social), a criação da Assessoria de Comunicação Social visava, principalmente, prover o suporte organizacional necessário, desempenhando a função de Gerência do Sistema de Comunicação Social e garantindo o decorrente fortalecimento do exercício da Função Social e Desenvolvimento do Plano de Mudança Comportamental.

### Parte III - Plano de Mudança Comportamental

O Sistema de Comunicação Social (Relatório 01/SCS), teve sua concepção apoiada na constatação de que os problemas de comunicação interna e externa da Empresa poderiam ser mapeados em função de, pelo menos, três níveis de análise: Interpessoal, Intrapessoal e Organizacional. A implantação dar-se-ia através de um

plano para a mudança de comportamento, juntamente com mudanças administrativas, composto por um elenco de projetos, cujo desenvolvimento atingiriam, não necessariamente de forma distinta, os três níveis de análise e suas respectivas variáveis.

O plano de mudança comportamental, apresentava um conjunto de projetos que, a partir dos diagnósticos realizados, se mostravam necessários à viabilização do Sistema de Comunicação Social. Era dividido em duas sessões:

- 1) Abordando questões estratégicas de implantação do plano e serviria como orientação geral para sua execução;
- 2) Apresentava a estrutura do plano e seus componentes – as guias para mudança e as ementas dos projetos de mudança. As ementas se constituiriam, em guias para a posterior elaboração dos projetos operacionais.

Quadro 5.3. Programas do Sistema de Comunicação Social Âmbito Interno

RELAÇÃO DOS PROGRAMAS E PROJETOS DO SCS
ÂMBITO INTERNO
1. Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos Projeto 1.1. Treinamento dos Recursos Humanos Projeto 1.2. Desenvolvimento Gerencial Projeto 1.3. Relacionamento Interpessoal Projeto 1.4. Desenvolvimento de Recursos Humanos Projeto 1.5. Extensão cultural e tecnológica

<p>2. Programa de Implantação da Política de Recursos Humanos</p> <p>Projeto 2.1. Manual do Empregado</p> <p>Projeto 2.2. Valorização e Reconhecimento dos Empregados</p> <p>Projeto 2.3. Integração empresa/Empregado</p> <p>Projeto 2.4. Cargos e Salários</p> <p>Projeto 2.5. Avaliação de Desempenho</p> <p>Projeto 2.6. Gerência Alternativa</p>
<p>3. Programa de Aperfeiçoamento da Comunicação Administrativa</p> <p>Projeto 3.1. Revitalização dos Instrumentos Formais da Organização</p> <p>Projeto 3.2. Desburocratização Administrativa</p> <p>Projeto 3.3. Sistema de Informações Gerenciais</p>
<p>4. Programa de Difusão das Informações Internas</p> <p>Projeto 4.1. Comunicação Visual</p> <p>Projeto 4.2. Conheça sua Empresa</p> <p>Projeto 4.3. Conhecimento da Função Social</p>
<p>5. Programa de Desenvolvimento de Tecnologia do Trabalho</p> <p>Projeto 5.1. Descentralização dos Projetos de Mudança Organizacional</p> <p>Projeto 5.2. Instrumentos Formais da Organização</p> <p>Projeto 5.3. Apoio Plano Diretor de Desenvolvimento Institucional (PDDI)</p>

Continuação do quadro da pagina anterior

RELAÇÃO DOS PROGRAMAS E PROJETOS DO SCS
ÂMBITO INTERNO
<p>6. Programa Estratégico de Administração</p> <p>Projeto 6.1. Administração por Resultados</p> <p>Projeto 6.2. Produtividade</p> <p>Projeto 6.3. Relacionamento Intersetorial</p> <p>Projeto 6.4. Relacionamento Interorganizacional</p>

Projeto 2.5. Avaliação de Desempenho
7. Programa Pesquisa
Projeto 7.1. Clima Organizacional
Projeto 7.2. Pesquisa Tecnológica
Projeto 7.3. Núcleo Estatístico e Informações Tecnológicas.

Fonte: CASAN - Relatórios e Projeto de Comunicação Social/APL

Quadro 5.4. Programas do Sistema de Comunicação Social Âmbito Externo

<b>ÂMBITO EXTERNO</b>	
8. Programa Educativo para a Comunidade	Projeto 8.1. Serviço de Orientação Técnica (SOT) Projeto 8.2. CASAN – Escola Projeto 8.3. CASAN – Comunidade Projeto 8.4. Ação Comunitária
9. Programa Educativo para Usuário	Projeto 9.1. Mudança de Hábito do Usuário Projeto 9.2. Orientação ao Usuário
10. Programa Melhoria da Imagem Pública	Projeto 10.1. Pesquisa Externa Projeto 10.2. Informação à Comunidade
11. Programa Apoio à Comercialização	Projeto 11.1. Expansão Comercial

Fonte: CASAN - Relatórios e Projeto de Comunicação Social/APL

Quadro 5.5. Composição dos Guias para a Mudança Comportamental

<b>GUIAS PARA A MUDANÇA COMPORTAMENTAL</b>	
<b>INTERNA</b>	
Tecnologia do Trabalho	Estratégias Administrativas
Comunicações	Informação e Divulgação Interna
Desenvolvimento de Pessoal	Clima Organizacional
Relacionamento Interpessoal	Liderança
Relacionamento Intersetorial	
<b>INTERFACE</b>	

Conhecimento e Compromisso com a Função Social Postura Frente à Qualidade/Quantidade/Preço do Produto/Serviço Final Postura Frente à Qualidade/Quantidade dos Serviços de Apoio e Facilidades Qualidade de Atendimento externo Qualidade de Atendimento Interno Relações Institucionais e com a Comunidade
<b>EXTERNA</b>
Uso dos Produtos/Serviços Finais Conhecimento dos Processos Produtivos/Transformativos
<b>FUNÇÃO SOCIAL</b>
Implica em ações, que por dever para com a Comunidade Catarinense, a CASAN execute, respeitando, valorizando e envolvendo os Empregados, diretores e a própria Comunidade, atendendo aos seus campos de atuação e realizando seus objetivos.  No exercício da Função social, a CASAN deverá conferir maior importância aos aspectos sociais do que aos aspectos econômicos.

Fonte: Projeto de Comunicação Social/APL

Em função de mudanças políticas, ocorreram mudanças na Diretoria e o máximo que se conseguiu foi apenas a criação da Assessoria de Comunicação Social, desenvolvendo atividade distinta da planejada.

"O Projeto de Comunicação Social foi um momento único na CASAN. O salto de modernidade vislumbrado pelos integrantes, infelizmente foi ofuscado pela descontinuidade administrativa. Perdeu-se uma grande oportunidade de fazer história".

#### 5.1.4. Diagnóstico do Levantamento de Necessidades de Treinamento - 1986

O diagnóstico permitiu que fossem detectadas deficiências, que independiam de ações de treinamento. Eram dificuldades de ordem organizacional, gerencial ou pessoal que insistiam e continuam a prejudicar o sucesso da organização. Algumas características diagnosticadas em relação aos gerentes (naquela época):



- Dos 123 gerentes entrevistados, 80 (65,04%) concentravam-se na faixa dos 25 aos 39 anos e, 43 (34,96%) estavam na faixa dos 40 aos 64 anos. Outro aspecto era que 18 (14,64%) estavam entre 50 e 64 anos, com aposentadoria solicitada.
- A concentração de gerentes em idade jovem era indicativo de que deveria haver forte tendência à inovação, movida pela impulsividade, característica marcante desta idade.
- A média de tempo dos gerentes, em seus cargos naquela época, era de 10 anos. Esta média deveria evidenciar uma integração entre as unidades orgânicas da CASAN, seus problemas e uma grande visão sistêmica.
- Constatou-se que 53 gerentes, encontravam-se na faixa dos 0 aos 4 anos da atual função. Ou seja, assumiram juntamente com a mudança da diretoria do período 1983 – 1986.
- No segundo ano, 1984, 24 gerentes foram substituídos, coincidindo também com a mudança do presidente.
- Em 1986, 24 gerentes deixaram suas funções, na maioria por melhores ofertas de empregos.
- Quanto ao número de cursos inerentes a área de atuação, sem considerar uma carga horária mínima, adotando-se apenas como tempo de reciclagem máxima, um período de dois anos, necessários para aquisição de novas tecnologias, dos 123 gerentes entrevistados, 112 (91,05%) não participaram no período de 1984 – 1986, de nenhum curso visando o aperfeiçoamento na função gerencial ou técnica. Os 30 gerentes restantes, possuíam um (01) curso interno de oito horas.

Para melhor entendimento do diagnóstico, foi adotado como sistemática o agrupamento por problemas que afetavam o desempenho da CASAN. Foram agrupados de forma genérica, permitindo analisar pela concentração dos problemas. Pode-se observar que a descontinuidade do Programa de Desenvolvimento Gerencial, já contribuía para um enfraquecimento das capacidades técnicas e departamentais dos gerentes.

Quadro 5.6. Grupos de concentração por problemas organizacionais

GRUPOS	DESCRIÇÃO	CONCENTRAÇÃO
<b>A</b>	Problemas com a falta de espaço, instalações precárias, falta de pessoal, de equipamentos e escassez de recursos financeiros.	48 ( 39,02 %)
<b>B</b>	Deficiências quanto a características dos procedimentos adotados pelo corpo gerencial até o nível de gerência de departamento.	79 ( 64,23 %)
<b>C</b>	Deficiências ligadas a características dos procedimentos da alta direção da empresa.	63 ( 51,23 %)
<b>D</b>	Deficiências da organização não atribuíveis diretamente a um só nível gerencial.	76 ( 61,79 %)
<b>E</b>	Deficiências do corpo funcional em geral (aspectos qualitativos)	18 ( 14,63 %)

Fonte: CASAN. Relatório de Atividades - GRH/DIDP - 1986

Algumas características diagnosticadas em relação as deficiências organizacionais:

1. Os gerentes apontaram que a resolução das deficiências concentradas nos grupos **B**, **C** e **D**, são de sua própria competência;
2. As deficiências organizacionais apontadas nos grupos A e E, dependem mais de decisões do corpo diretivo da empresa, e não apenas dos próprios gerentes.

Como resultado do Diagnóstico do Levantamento de Necessidades de Treinamento/86, gerentes e analistas de treinamento, apontaram soluções que

culminaram em propostas, algumas inovadoras, que tinham como objetivo elevar o nível de desempenho da empresa.

Consolidação das principais propostas:

- Recrutamento e Seleção: Ativar e fazer cumprir, rigorosamente, o processo de Recrutamento e Seleção, considerado hoje (1986), um dos grandes problemas da empresa, com o despreparo dos servidores para a função exercida e a não observância aos requisitos que os cargos exigem;
- Descentralização Administrativa/Operacional/Financeira: Possibilitar as Regionais e Filiais Pólos (atualmente extintas), maior autonomia em suas atribuições;
- Definição e Cumprimento de Metas e Diretrizes: Definir e fazer cumprir as metas e diretrizes traçadas para a empresa, evitando com isto, a existência das mesmas somente na teoria e em arquivos, perdendo credibilidade por parte dos servidores e contribuindo para a ineficiência organizacional;
- Projeto de Comunicação Social: Implantar o Projeto de Comunicação Social na CASAN, elaborado no período de 1984 – 1985, iniciando pela definição da estrutura e atribuições da Assessoria de Comunicação Social;
- Integração Empresarial: Desenvolver maior integração e diálogo permanente entre o diretoria e gerências. Definir e discutir com cada área, as suas atribuições, evitando choque e sobreposição de atividades, que acarretam desarmonia na estrutura da CASAN;
- Processo Decisório: Conscientizar e consolidar a aplicação de um processo decisório mais eficaz, implantando em decorrência, o Acordo de Delegação junto as gerências;

- Política de Pessoal: Dinamizar e adotar uma política de pessoal, justa e coerente, para os servidores, obedecendo a um Plano de Cargos e Salários devidamente homologado e registrado no Ministério do Trabalho, flexível e passível de reformulações conforme necessidades da empresa;
- Padronização das Sedes Filiais: Criar uma linha padronizada de construção nas sedes filiais da CASAN, proporcionando conforto aos servidores e usuários, melhorando o atendimento e a imagem da empresa;
- Controle de Qualidade: Ativar e legitimar o controle de qualidade na CASAN, imprimindo com isso um clima de respeito mútuo entre CASAN/Fornecedores/Usuários;
- Valorização da Função do Bioquímico: Fazer cumprir as atribuições dos bioquímicos, definidas no plano de Cargos e Salários, visando um melhor aproveitamento da mão de obra qualificada e eficiência no desempenho dos sistemas de água e esgoto;
- Sistema Gerencial de Manutenção - SGM: Dar atenção devida e merecida ao Sistema Gerencial de Manutenção, pois a filosofia do mesmo é excelente, e os resultados darão segurança e confiança ao usuário, necessários à boa imagem dos serviços prestados.

#### 5.1.5. Programa de Capacitação Gerencial -1987/1988

No segundo semestre de 1987, foi assinado um convênio entre a CASAN e UDESC/ESAG <sup>28</sup>, para desenvolvimento do Programa de Capacitação Gerencial,

---

<sup>28</sup> Participaram deste programa os Consultores da ESAG/UDESC: Prof. João Benjamim da Cruz Júnior - Módulo I e Prof. Antenor Napolini - Módulo II. O Módulo III, um workshop, pelo Adm. Waldemar Ferreira. da Silva Filho, também coordenador do programa.

mais conhecido por PCG. Foram envolvidos 120 treinandos, entre gerentes e técnicos da Matriz e Regional, até nível de filial pólo.

Distribuídos em dez turmas, com carga horária de 32 horas/turma, era composto de três módulos:

- 1) Básico: consistia no nivelamento dos participantes, com uma abordagem conceitual em relação ao gerente e seu papel frente ao desenvolvimento organizacional;
- 2) Intermediário: abordava os conceitos da visão empresarial moderna, com ênfase na competitividade e inovação tecnológica;
- 3) Avançado: com o tema “*Objetivos como Razão de Ser da CASAN*”, este módulo, apoiado pelos módulos anteriores, buscava a mudança comportamental dos gerentes. Despertando para um novo enfoque da visão empresarial, intuitiva e adaptativa, para uma abordagem de planejamento e empreendedora, que se antecipassem as novas exigências de cenários que já se delineavam, tornando referência para o mercado do setor saneamento.

A Diretoria da CASAN e o SINTAE (sindicato de classe dos servidores), estavam num processo de negociação para aumento salarial e outras reivindicações, no acordo coletivo. Coincidentemente neste mesmo período, já era cogitada uma greve geral para forçar a aprovação das reivindicações inseridas no Acordo Coletivo da categoria. Em função dos rumos da negociação e também pelo clima de greve que se instalava, por determinação da Diretoria o PCG foi suspenso em março/1988, interrompendo definitivamente o programa.

#### 5.1.6. 1º Seminário Interno de Engenharia – 1992 (Carta de Campeche)

O documento, denominado “*Carta de Campeche*”, foi gerado no Iº Seminário Interno de Engenharia da CASAN, 15 e 16 de junho de 1992. Contou com a participação de 108 profissionais de todas as áreas da Empresa. Os objetivos básicos foram os seguintes:

1. Discutir o papel do engenheiro no âmbito da CASAN;
2. Aprofundar os conceitos de ética e profissionalismo;
3. Propor uma estratégia de atuação dos engenheiros, em harmonia com as outras categorias profissionais e demais servidores, no sentido de fortalecer e consolidar a ação da CASAN no setor de saneamento básico em Santa Catarina;
4. Analisar os aspectos políticos da instituição, sua abrangência na definição do planejamento e metas dentro de um enfoque empresarial;
5. Debater assuntos relativos ao desenvolvimento tecnológico e humano, com ênfase na definição de uma política de recursos humanos;
6. Revisar a atual estrutura organizacional, dando prioridade ao processo de descentralização Matriz X Regionais;
7. Discutir um novo modelo de administração, tipo contrato de “autogestão”, proporcionando assim a CASAN uma maior flexibilidade na definição das metas a serem alcançadas, e uma análise mais apurada dos resultados obtidos a curto, médio e longo prazo.

A Carta de Campeche teve como proposta a melhoria da performance organizacional, através da criatividade e competitividade de seus profissionais, demonstrou a capacidade de mobilização que o corpo técnico da empresa teve.

Algumas cópias da Carta ainda são encontradas nas gavetas de poucos, que de vez em quando, gostam de lembrar o momento que tiveram, para opinar e sugerir mudanças. Mas o “*start*” da mudança não conseguiu expandir-se.

#### 5.1.7. Abordagem Situacional e Institucional: Visão de Futuro da CASAN - 1993/1994

No período de outubro/93 a dezembro/94 foram realizados oito (08) seminários de Abordagem Situacional/Institucional: Visão de Futuro da CASAN, com cento e cinquenta e oito (158) profissionais (gerentes e técnicos) das áreas: DITCQR’S (Tratamento e Controle de Qualidade da Água), DIEN’S (Engenharia), DICRE’S (Comercial), DIAF’S (Administrativa e Financeira), DIPR’S (Planejamento) e Gerentes do primeiro nível da Matriz, Regionais e Supervisões. Os conteúdos foram desenvolvidos, visando o alcance dos seguintes objetivos:

#### OBJETIVO GERAL

- Ao final dos eventos os participantes deveriam estabelecer o alcance de objetivos, após análise situacional/institucional das atividades desenvolvidas pelas áreas, baseados na missão e visão de futuro da CASAN.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar situacionalmente a CASAN, baseados em seus mandatos, com identificação dos seus principais Stakeholder’s, analisar os Ambientes Internos (pontos fortes e fracos) e os Ambientes Externos (oportunidades e ameaças);
- Clarificar as questões estratégicas, bem como as propostas de ações;
- Identificar e priorizar as forças propulsivas e restritivas para implantação das ações;

- Estabelecer objetivos \ resultados a longo, médio e curto prazos;
- Determinar processos de acompanhamento e avaliação das ações e seus resultados.

Pretendeu-se delinear um caminho para que a CASAN no futuro continua-se cumprindo com sua missão, atendendo de maneira mais eficiente e eficaz, buscando sempre a qualidade na prestação de seus serviços e fornecimento de seu produto aos clientes e satisfação de seus principais Stakeholder's.

Surgiram desses encontros diversas propostas de mudanças, baseadas nas análises realizadas pelos grupos. Outro tema abordado durante os encontros, foi a tendência das mudanças e os mais diversos paradigmas criados pelas mesmas, ficando evidenciado nos seminários e confirmado pelos participantes, que:

"os conflitos organizacionais estavam ocorrendo com maior frequência naquela época, do que em períodos anteriores, pois serviam a interesses estreitos de alguns gerentes e/ou corpo diretivo, e que deveriam ser resolvidos através da criação de um Conselho de Gerentes, pois da maneira que estava, não iriam contribuir em nada para o atingimento da missão da CASAN."

Como resultado dos diagnósticos, foram apontados seis projetos considerados importantíssimos, interrelacionados e que deveriam servir de orientação para realização de ações que objetivassem a melhoria do desempenho da CASAN.

Detectou-se que era necessário ampla discussão preparatória, para que todo o processo de mudança fosse entendido e assimilado. Sendo assim, os seminários permitiram uma ampla discussão e reflexão.

"[...] A nova visão de futuro exigirá uma maior integração e uma maior aproximação dos funcionários/empresa e empresa/clientes. [...] Se não ocorrer em



curto espaço de tempo, a CASAN e conseqüentemente nós, gerentes, também estaremos em grandes dificuldades..."

Quadro 5.7. Referência dos Projetos Propostos na Visão de Futuro da CASAN: 1993/1994

PROJETOS PROPOSTOS	OBJETIVO
ATENDIMENTO ÀS EXIGÊNCIAS DA PORTARIA/36 - MS	Qualidade do nosso produto
IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO OPERACIONAL - PDO	Melhoria na qualidade da prestação de serviços
AUMENTO DO FATURAMENTO	Retorno dos investimentos
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARTICIPATIVO	Desenvolvimento organizacional, da qualidade e produtividade
PROGRAMA DE QUALIDADE TOTAL	Busca da Eficiência, Eficácia e Efetividade Organizacional
GESTÃO PARTICIPATIVA	Participação de todos os níveis, nas decisões gerenciais, com comprometimento e cumplicidade no alcance dos objetivos da CASAN

Fonte: CASAN - Relatórios dos Seminários de Análise Situacional -1993/1994.

Importante salientar que, na época conclusão dos relatórios, estava ocorrendo o início da transição, ou seja, a mudança do Governo do Estado, Gestão - 1995/1998. Automaticamente, a CASAN também entraria neste processo, com a mudança de seus Diretores e, evidentemente de seus Gerentes.

Como forma de contribuição, pois a participação era representativa (158 gerentes e técnicos) e, além de que, foi seriamente discutida ao longo de 14 meses e realizado com apoio da Diretoria. Formou-se então uma comissão "*informal*" de

profissionais, que entregou cópia do diagnóstico aos responsáveis pela elaboração do plano de governo que iria assumir.

Entendendo-se que o conteúdo do relatório poderia ser utilizado como referência para tomada de decisões estratégicas. Mas, infelizmente, alguns poucos itens inserido foram considerados. O restante ficou no esquecimento."

#### 5.1.8. Programa de Desenvolvimento Gerencial – 1996/1998

Com objetivos específicos o Programa de Desenvolvimento Gerencial – PDG, pretendia com seus resultados contribuir para o incremento da qualidade gerencial, desenvolvendo estratégias que visavam a capacitação e aperfeiçoamento do corpo gerencial, principalmente voltados para a competitividade.

O Programa de Desenvolvimento Gerencial - PDG <sup>29</sup> com carga horária prevista de 40 horas/aula por evento, abrangeria todos os níveis hierárquicos, buscando-se o envolvimento, participação e comprometimento de 291 profissionais (entre gerentes, assessores, chefes de divisão, chefes de filiais (pequeno, médio e grande porte, da sede matriz, regionais e supervisões).

Os nove módulos propostos, elaborados estrategicamente, visavam capacitar os gerentes de forma que pudessem alcançar, no período 1996/1998, um nível de desempenho altamente desejável, em relação às mudanças pelas quais a empresa estava passando, e cujos reflexos se faziam sentir, trazendo inquietude, dúvidas e provocando insegurança quanto ao futuro da CASAN.

Apenas foram realizados 03 eventos do Módulo I. A carga horária ficou aquém da ideal, variando de 40 horas/aula, para 08 horas/aula, não conseguindo atingir o módulo gerencial. O Programa de Desenvolvimento Gerencial foi suspenso. Desde

---

<sup>29</sup> Após a realização de diversas consultas, para determinação de um conteúdo que atende-se as expectativas, foi concordado com a utilização dos Fundamentos de um Sistema de Qualidade Gerencial (ISPG/PR), obra do professor Ricardo G. Rojas Lezana - PPGE/UFSC.

então, não houve mais perspectivas de sua ativação, ou seja, mais nenhum programa destinado ao desenvolvimento e aprimoramento dos gerentes foi realizado.

#### 5.1.9. Pesquisa Sobre Hipercompetitividade - 1996

Quando do lançamento do Programa de Desenvolvimento Gerencial - PDG, no dia 03 de julho/96, a Gerência de Recursos Humanos, aplicou junto aos gerentes presentes, um instrumento de pesquisa sobre Hipercompetitividade. Esta pesquisa, composta de vinte e cinco questões, teve como objetivo efetuar um diagnóstico da CASAN, dentro dos critérios mínimos de gestão empresarial, permitindo analisar as potencialidades requeridas para sobreviver no cenário hipercompetitivo que estava delineando para o futuro.

Ressalta-se que, as variáveis analisadas foram consideradas as mínimas, para que uma empresa pude-se responder com ações pró-ativas, aos desafios dos cenários atuais e futuros:

O resultado da pesquisa alcançou a pontuação máxima, 64 pontos. Sendo que, do total de gerentes, 60, ou seja, 87% avaliaram como difícil a continuação da CASAN no cenário de hiper-competitividade.

Obteve-se, através da visão dos 74 (setenta e quatro) gerentes, informações sobre o nível de desempenho da empresa, sendo que o diagnóstico gerou subsídios ao Programa de Desenvolvimento Gerencial – PDG e, também contribuiria para futuras tomadas de decisões à nível estratégico.

Os demais gerentes, que representam 13% dos pesquisados, acharam que a CASAN está numa posição razoável, precisando apenas de "*alguns ajustes*".

- |   |                              |
|---|------------------------------|
| 01. Clareza de Objetivos e Metas.             | 14. Comunicações.            |
| <b>02. Filosofia e Diretrizes Comuns.</b>     | 15. Carreira.                |
|   | 16. Capacitação Técnica.     |
| <b>03. Comprometimento do Pessoal.</b>        | 17. Qualidade de Gerência.   |
|   | 18. Estilo.                  |
| <b>04. Satisfação Total do Cliente.</b>       | 19. Critérios de Desempenho. |
|   | 20. Remuneração.             |
| <b>05. Organograma Adequado à Estratégia.</b> | 21. Rotatividade de Pessoal. |
|   | 22. Inovação Tecnológica.    |
| <b>06. Produtividade.</b>                     | 23. Criatividade.            |
|   | 24. Informatização.          |
| <b>07. Papelada e Burocracia.</b>             | 25. Resultados Econômicos.   |
|   |                              |
| <b>08. Delegação de Poderes.</b>              |                              |
|   |                              |
| <b>09. Postura Social.</b>                    |                              |
|   |                              |
| <b>10. Vulnerabilidade.</b>                   |                              |
|   |                              |
| <b>11. Relações Internas.</b>                 |                              |
|   |                              |
| <b>12. Administração de Conflitos.</b>        |                              |
|   |                              |
| 13. Utilização de Potencialidades.            |                              |

Para cada gerente coube o preenchimento, individual, seguindo um critério de atribuição de “*notas*” que variava de 01(um) a 04 (quatro) para cada um dos quesitos da pesquisa.

Tabela 5.1. Notas e Respectivos Critérios da Avaliação

NOTA	AVALIAÇÃO
1	A empresa <i>não atende</i> a este quesito.

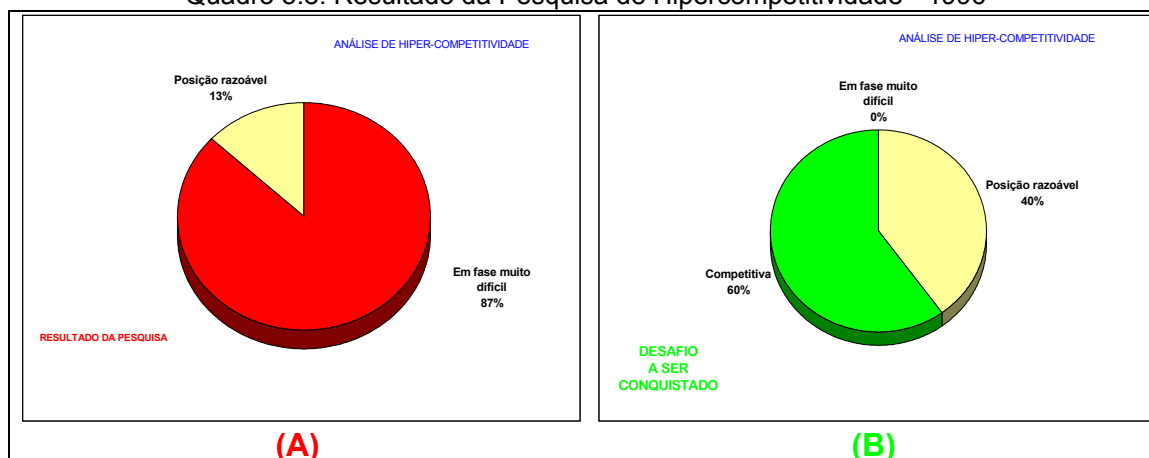
2	A empresa <i>atende fracamente</i> a este quesito.
3	A empresa <i>atende fortemente</i> a este quesito.
4	A empresa <i>atende totalmente</i> a este quesito.

Foram estabelecidos três níveis de situações em que a empresa poderia encontrar-se, conforme o número de pontos obtidos. A pontuação mínima era 25 pontos e a máxima 100 pontos.

Tabela 5.2. Situação Provável em Relação dos Resultados da Pontuação

PONTUAÇÃO	SITUAÇÃO
25 a 50 PONTOS	Empresa em fase muito difícil, terá poucas chances de sobrevivência se não tomar ações urgentes e radicais.
50 a 75 PONTOS	Posição razoável, mas precisa ser melhorada para fazer face à hiper-competitividade. Deve corrigir os itens de menor pontuação. Um plano estratégico deve definir as prioridades e atacar.
75 a 100 PONTOS	PARABÉNS! Sua empresa está preparada para enfrentar a hiper-competitividade. Diminuindo as deficiências existentes, a empresa se coloca no caminho da excelência.

Quadro 5.8. Resultado da Pesquisa de Hipercompetitividade - 1996



Fonte: CASAN. Relatório da Pesquisa de Hipercompetitividade - 1996.

FASE MUITO DIFÍCIL		87%
POSIÇÃO RAZOÁVEL		13%
COMPETITIVA		0%

Tendo com base, o resultado da pesquisa, chegou-se a conclusão de que existia um elevado grau de pessimismo entre os gerentes. A CASAN apresentava, na posição (A), poucas chances de sobrevivência, não havendo dúvidas de que precisava ser melhorada para fazer face ao cenário de hiper-competitividade que permeia o setor saneamento. Um plano estratégico deveria definir as prioridades e operacionalizar as ações. O maior desafio seria torná-la competitiva (B), pois a capacidade de reação dos gerentes parece estar enfraquecida por não acreditarem em mudanças. Tanto por iniciativa por parte da Diretoria, como da iniciativa dos próprios gerentes.

Pode-se constatar, que as ações resultantes foram reativas, com abordagens não ultrapassando em sua grande maioria o limite determinado pelo período de governo ao qual estavam relacionados os programas ou projetos, ficando caracterizado uma cultura de descontinuidade administrativa.

#### 5.1.10. Programa CASAN de Qualidade Total (1ª Etapa: 1995/1998 - 2ª Etapa: 1999/2002)

A busca da excelência nos serviços prestados foi o objetivo do Programa CASAN de Qualidade Total - PCQT era uma das principais ações de modernização empresarial previstas no Plano de Ação da Casan-1995/1998 e complementada pelos projetos complementares da Assessoria de Planejamento prevista para o período 1999/2002.

Para a implantação do PCQT - 1995/1998, a CASAN contou com recursos financeiros próprios e do BIRD - Banco Mundial, vinculados ao Projeto de Modernização do Setor de Saneamento - PMSS. Para o PCQT - 1999/2002, foram investidos apenas recursos próprios, limitando-se à aplicação dos seguintes projetos pilotos:

- **Programa de Controle de Qualidade na Operação - PCQO:** Em Florianópolis, foram implantadas diversas fases da gestão do SAA e SES, com realização de cursos, treinamentos, desenvolvimento de software de gestão, reavaliação do papel da operação, bem como manuais e identificação de macrofluxoprocessos, permitindo a avaliação e interpretação dos subsistemas de gestão operacional. Em Joinville, foram realizadas diversas reuniões para implantação do PCQO, mas não foram operacionalizadas as etapas seguintes.
- **Programa de Aperfeiçoamento do Sistema de Gestão - PASG:** Sistemas de Abastecimento de Água de Videira e Salto Veloso. Também realizados preparativos para implantação em Catanduvas, Rio do Sul, Rodeio/Ascurra, Taió, Lages e São Joaquim. Destaca-se que Videira e Salto Veloso candidataram-se em 2002, ao Prêmio Nacional da Qualidade no Saneamento - PNQS, da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES.

A seguir relata-se, resumidamente, os principais eventos que fizeram parte do histórico da qualidade, referindo-se somente aqueles que se incluíram no Programa CASAN de Qualidade Total desenvolvidos no período 1996/2002:

- 1996 - Criação da Coordenadoria da Qualidade para estruturar a implantação do Programa de Qualidade Total. O PCQT foi elaborado a partir de um diagnóstico realizado sobre três eixos principais: (1) análise de informações e dados comerciais e operacionais da empresa; (2) análise de conjuntura do setor de saneamento e (3) pesquisa de satisfação com clientes internos e externos.
- 1997 – Contratação, em janeiro, de Consultoria especializada em sistemas de qualidade, através de processo licitatório, para a elaboração e implantação do

Programa de Qualidade Total em dois anos. Realização da primeira Pesquisa Externa e Interna/97 <sup>30</sup> de satisfação dos clientes internos e externos. Realizada no mês de abril/97, foram ouvidas 2500 pessoas em todo o Estado.

- 1998 - Consolidação e operacionalização das etapas de sensibilização e treinamento dos gestores, colaboradores e chefias. Realizada a segunda pesquisa com os clientes externos e internos, com a mesma modalidade da primeira de 1997, para medir o desempenho da empresa após a implantação do Programa CASAN de Qualidade Total.
- 1999 - Reavaliação do PCQT, em função da implantação do Planejamento Estratégico, com redirecionamento das atividades do programa para as áreas operacionais e comerciais. A Avaliação da primeira etapa do PCQT, realizada com os gestores e membros dos comitês, revelou um índice de 86,5% de satisfação com o programa.
- 2000/2001/2002 - Contratação da HOPERAÇÕES, consultoria para implantação do PCQO – Programa de Controle de Qualidade na Área Operacional e participação no Prêmio Qualidade do Governo Federal - PQGF e Prêmio ABES da Qualidade 2001 e 2002.

*O Programa CASAN de Qualidade Total - PCQT, tinha ainda outros projetos em fase inicial de operacionalização, todos concentrados nas áreas de produção e comercialização. Entre eles, podemos citar: Programa CASAN da Qualidade da Água, Gerenciamento*

---

<sup>30</sup> Os relatórios das pesquisas realizados em 1997 e 1998, geraram diversas informações, que serviram de balizamento para



*dos Serviços Terceirizados, Gerenciamento de Processos na Otimização da Energia Elétrica.*

#### 5.1.11. Anteprojeto do Planejamento Estratégico -1997/1999

A equipe de técnicos da Assessoria de Planejamento, considerando a mudança de cenários de competitividade no Setor Saneamento, sensibilizou a Diretoria à constituir, através da Portaria nº 228 de 04/novembro/1997, uma comissão <sup>31</sup> para realizar estudos e apresentar uma proposta em forma de anteprojeto visando a estruturação e implantação do Programa de Planejamento estratégico da CASAN.

O momento de instabilidade e incerteza que moldava o cenário do setor saneamento, exigiu da comissão um exaustivo levantamento de informações que ajudariam a composição do anteprojeto. Vários seminários e workshop's foram realizados, envolvendo gerentes e técnicos da Matriz e Regionais. Contando com a participação de aproximadamente 250 profissionais, todos contribuíram para o aperfeiçoamento daquele que seria um "esboço" do Anteprojeto do Planejamento Estratégico.

Ressalta-se que o trabalho desenvolvido pela Comissão foi uma fase preliminar onde buscou-se, através de entrevistas, pesquisas internas e consultas nos mais variados documentos gerados em eventos anteriores, as que expressavam melhores propostas para as ações e procedimentos técnicos que balizassem as decisões futuras.

---

operacionalizar as ações da segunda etapa do PCQT, bem como, fundamentar decisões para o Anteprojeto do Planejamento Estratégico. Não serão abordados detalhes dos relatórios pois não faz parte do objetivo deste trabalho.

<sup>31</sup> Integravam a referida comissão os Engenheiros Márcio Lídio Losso, Sérgio Ricardo da Silveira; Juarez Nazareno Muniz Moreira e os Administradores Samuel Sandrini Neto e Waldemar Ferreira da Silva Filho. A coordenação dos trabalhos ficou a cargo do Assessor de Planejamento Engenheiro João Carlos de Oliveira.

Com um mercado em expansão e cada vez mais exigente, o poder concedente e a sociedade em geral estão exigindo das concessionárias de serviços públicos, mais competência, mais criatividade, marketing mais agressivo, e custo compatível com o mercado.

A CASAN, obrigatoriamente tentaria se moldar a esta realidade reduzindo drasticamente seus custos operacionais, implementando uma política de investimentos através de um plano quinquenal de negócios. Também, uma política de recursos humanos moderna e adequada a nova realidade, que leve em conta alguns fatores como complexidade e porte dos sistemas, bem como uma política comercial e tarifária competitiva.

Figura 5.1. Três Alternativas da Visão de Futuro da CASAN: Sobrevivência, Transformação e Extinção



Fonte: Núcleo de Desenvolvimento Estratégico, 1998. CASAN. Anteprojeto do Estratégico, 1999. Assessoria de Planejamento

Era preciso estabelecer uma estratégia que rompesse as estruturas antiquadas e obsoletas, para que a CASAN, através de uma administração moderna, com tecnologia de ponta e projetos ecologicamente sustentáveis pudesse cumprir sua missão.

A alavancagem dos recursos necessários para os investimentos poderia acontecer através da pulverização do capital acionário da CASAN, com o Estado mantendo o controle acionário.

Em função dessas mudanças é que se fazia necessário um novo posicionamento estratégico, que direcionasse a empresa rumo à competitividade.

O Programa de Planejamento Estratégico era composto de três etapas:

- 1ª Etapa: realização de Seminários Gerenciais (Matriz e Regionais) para divulgação e conhecimento do Anteprojeto;
- 2ª Etapa: formação de grupos de trabalho para detalhamento do Plano e estabelecimento das metas setoriais;
- 3ª Etapa: aprovação do Plano Estratégico e Metas Setoriais e definição do processo para acompanhamento e avaliação do desempenho e realização das metas

O Anteprojeto do Planejamento Estratégico estabeleceria as diretrizes que iriam nortear as macro-ações empresariais:

01. GESTÃO SOCIETÁRIA: Abertura do Capital Social da CASAN, com participação de até 49% da iniciativa privada, funcionários e prefeituras.

02. MERCADO: Expandir a participação da CASAN no mercado de água e esgotos, mantendo as atuais concessões, agregando novas concessões e

participando de concorrências para atuação dentro e fora do Estado de Santa Catarina.

03. GESTÃO DAS CONCESSÕES E NOVOS NEGÓCIOS: Fortalecer a renovação das concessões com a participação efetiva da Diretoria Executiva da CASAN e do acionista majoritário e desenvolver parcerias estratégicas para a atuação em novos negócios relacionados a saneamento ambiental.

04. CLIENTES: Proporcionar ao cliente/consumidor, os benefícios de uma prestação de serviço e fornecimento de um produto com qualidade, com tecnologias adequadas e atualizadas e novas relações comerciais. Para o município, como poder concedente, estabelecer um fortalecimento na relação de parceria no desenvolvimento econômico e social, com novas bases contratuais.

05. MEIO AMBIENTE E MATÉRIA PRIMA: Atuar na preservação de mananciais garantido a qualidade e quantidade da sua matéria prima para abastecimento futuro. Intensificar o investimento na coleta e tratamento de esgotos. Concentrar ações relacionadas com as questões ambientais, participando intensamente dos comitês de bacias hidrográficas.

06. PRODUTO E SERVIÇOS: Garantir o fornecimento dos produtos nos padrões exigidos e a prestação de serviços que atenda as expectativas dos seus clientes e da sociedade como um todo.

07. PRODUTO E SERVIÇOS: A CASAN deverá buscar a minimização das perdas financeiras (água não faturada), adotar uma gestão comercial agressiva, estruturar o Funding baseado nos organismos financeiros tradicionais ( CEF, BIRD, BID, KfW), em parcerias com iniciativa privada (sub-concessões, *project finance*; BOT) ou através de aumento de capital via mercado de ações.

08. PREÇO/CUSTOS: Estabelecer práticas gerenciais de preços e custos visando obter preços competitivos e a otimização dos custos de operação.

09. TECNOLOGIAS: Adotar política de desenvolvimento tecnológico através de parcerias com institutos de P&D, instituições de ensino, iniciativa privada e ONG'S, na busca de recursos para investimento em saneamento, saúde pública, meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

10. RECURSOS HUMANOS: Estabelecer política de recursos humanos voltada para as exigências do cenário competitivo, abrangendo: (a) qualificação profissional, com a atualização permanente do potencial humano; (b) adequação do Plano de Carreira e de Salários à realidade do mercado; (c) renovação do quadro permanente de pessoal, à taxa de 3% a. a.; (d) admissão através de cargos com maior grau de especialização e (e) remuneração por desempenho profissional.

11. TERCEIRIZAÇÃO: Concentrar os esforços da CASAN em sua atividade principal (*core competence*), transferindo à terceiros a execução de atividades secundárias, tais como ampliação e manutenção de redes em geral, manutenção eletromecânica, conservação e limpeza entre outras que não estejam ligadas ao negócio.

12. MODERNIZAÇÃO EMPRESARIAL: A CASAN deverá rever sua estrutura hierárquica e organizacional, reavaliando seus processos e fluxos internos, com a diminuição dos níveis de decisão, tornando-se descentralizada e ágil para o cumprimento de sua missão.

Porém, não bastava apenas formular estratégias, era preciso pô-las em prática. Da formação da Comissão (Portaria 228 - 04/11/97 – Anexo IX), passando por

todas as etapas que envolveram os estudos; as análises profundas de cenários; a compreensão de modelos de concepção dos planos estratégicos de outras companhias estaduais de saneamento, entre elas a SABESP e SANEPAR; à modelagem da proposta; os diversos seminários internos e, finalmente a elaboração e apresentação da proposta final do Anteprojeto do Planejamento Estratégico, à Diretoria Colegiada, decorreram 12 (doze) meses.

A proposta foi aprovada, por unanimidade, integralmente, em reunião de Diretoria (Anexo IX) através da Resolução nº 602 <sup>32</sup> de 08/dezembro/1998, consolidando assim, mais uma tentativa de moldar-se aos "*novos tempos*" do setor saneamento.

Como em eventos anteriores, estava ocorrendo a transição de um governo para outro, gestão 1999/2002, e a CASAN sofreria fatalmente sofreria as alterações nas diretorias e conseqüentemente em todo o seu corpo gerencial.

Como fato inédito, os integrantes da Comissão tiveram uma oportunidade para apresentar a proposta ao futuro Diretor Presidente da CASAN Aristorides Vieira

Stadler, juntamente com o Secretario de Estado da Administração Celestino Roque Secco <sup>33</sup> . Este "encontro" gerou nos meses seguintes uma série de acontecimentos e atividades que culminaram com a apresentação das propostas do Anteprojeto do Planejamento Estratégico aos gerentes e técnicos da Matriz e das Regionais, previstas na 1ª etapa do programa.

No sexto capítulo, este evento será abordado com mais detalhes juntamente com o Programa de Comunicação Social - PCS (1984-1985), pois representaram os dois eventos de maior destaque e, que teriam, se implementados, imprimido novos rumos ao destino da CASAN.

#### 5.1.12. Pesquisa Perfil Gerencial - 1999

No período compreendido entre agosto e novembro de 1999, realizou-se uma pesquisa interna entre os gerentes da CASAN. Foi realizada pela Psicóloga Priscila Rosa - UFSC,<sup>34</sup> que desenvolveu e operacionalizou a pesquisa. Teve principais questões, junto as altas gerências da Matriz e Regionais da CASAN, a visão sobre:

*"Quais os problemas que encontram na organização que gerenciam; que soluções perspectivam; qual o grau de comprometimento dos mesmos com os projetos de mudança já adotados ou que serão implantados; como sentem as transformações que inevitavelmente a empresa terá que passar e as conseqüências decorrentes dessas transformações, enfim, analisar junto ao gerente, o clima organizacional psicológico e às percepções individuais dos problemas em questão".*

---

<sup>32</sup> A aprovação do Anteprojeto do Planejamento Estratégico, teve um grande apoio da Diretoria Colegiada, em especial do Diretor Presidente João Bolsoni, que defendeu a necessidade de implantação imediata das propostas inseridas no referido documento.

<sup>33</sup> Este encontro só foi possível, graças a colaboração e a participação do ex-presidente da CASAN (1991-1994), Deputado Estadual Lício Mauro da Silveira, que agendou, de seu Gabinete na Assembléia Legislativa, uma apresentação da proposta para o então Secretário de Governo da Administração Celestino Roque Secco.

<sup>34</sup> A pesquisa foi objeto de conclusão de monografia do curso de Psicologia Organizacional. O resultado da pesquisa foi divulgado no Jornal "Registro", fevereiro/2000, de circulação interna da CASAN. A matéria foi elaborada pela Jornalista Suzete Antunes da Assessoria de Comunicação Social. Ressalta-se que todo o conteúdo desta parte pertence às citadas profissionais. A Coordenação da pesquisa e a orientação nesta fase do Estágio ficou sob a responsabilidade deste autor.

O público alvo desta pesquisa foram gerentes de primeiro escalão da Matriz (localizada na capital do Estado) e nas dez Unidades Regionais da CASAN, localizadas em Florianópolis, Joinville, Itajaí, Tubarão, Chapecó, Lages, Rio do Sul, Videira, Criciúma e São Miguel do Oeste, totalizando 27 indivíduos.

Sob o título "**Com a palavra, o Gerente CASAN**" o resultado da Pesquisa Perfil Gerencial foi divulgada no Jornal Registro de Fevereiro/2000. A seguir, com base no resultado da pesquisa, destacamos um trecho da abertura:

"Nesta edição mostramos, em primeira mão, os resultados da pesquisa realizada entre setembro e outubro com os gerentes da CASAN. O grau de comprometimento com as mudanças que começam a acontecer na Empresa mostra como eles estão atentos para o novo cenário do saneamento. E a unanimidade sobre o estabelecimento de um perfil profissional para a gerência também aponta a vontade de se reciclar e se adaptar aos novos tempos. Mas outros indicadores devem servir para uma reflexão mais profunda: 50% consideram um dos principais problemas a falta de motivação dos servidores. Mas, afinal, quem melhor que o gerente para motivar seus subordinados e pressionar as instâncias superiores no sentido de criar mecanismos para incentivar esta motivação? A falta de integração e de espírito de equipe, apontada por 87,5% dos gerentes da Matriz, mostra também que alguma coisa tem que mudar nesta unidade. Nas Regionais, o entrosamento é maior, mas mesmo assim há um sentimento de falta de união entre as 11 unidades da Empresa. Outros fatores, como a falta de comunicação e de acesso a informações sistematizadas e a preocupação com a forma com que as mudanças são implementadas na Empresa, também são úteis para que os responsáveis revejam suas estratégias nestes pontos. [...] este levantamento, bem utilizado, será uma importante ferramenta para subsidiar a construção de uma CASAN competitiva e preparada para o futuro".

Esclarecemos que, apenas a pesquisadora teve acesso ao banco de dados que permitia identificar o entrevistado. Desta maneira, as respostas expressaram a maior realidade e seguiram uma fidedignidade em relação ao papel e responsabilidade gerencial. As análises e os resultados da pesquisa foram abordados, a partir da seleção dos principais "*momentos*" da entrevista, tendo como referencial o tema da presente tese. Omitiu-se a identificação dos gerentes, possibilitando assim maior liberdade de expressão.



### 5.1.13. Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública

*Como um desafio na busca de seu aperfeiçoamento e também um momento único de aprendizagem, a CASAN formaliza a sua adesão (Anexo X) ao Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública - PQAP, em janeiro/2000. Sua participação promoveu uma abertura na identificação de suas oportunidades de melhoria e consolidação das variáveis de gestão.*

*A parceria com o governo federal ocorreu através da Empresa de Correios e Telégrafos - ECT de Santa Catarina, empresa "âncora" do programa no Estado, permitiria o desenvolvimento de novas estratégias para sua consolidação como empresa pública que, além da sua responsabilidade com a saúde da população atendida pelos seus serviços, tem também na preservação ambiental um grande desafio.*

A Coordenação-Executiva do PQAP/Ciclo 2000 destaca que o Prêmio Qualidade do Governo Federal – PQGF <sup>35</sup> é um instrumento de reconhecimento do esforço institucional empreendido por organizações públicas na direção da implementação de um modelo empreendedor de gestão, voltado à prestação de serviços públicos de qualidade a um menor custo.

Reconhecer por meio do PQGF significa destacar, dentre as organizações participantes de um ciclo de premiação, aquelas que objetivamente evidenciam

melhoria gerencial na direção da inovação, da redução de custos, da qualidade dos serviços e da satisfação do cidadão.

O Relatório de Avaliação da Gestão <sup>36</sup> da CASAN, encaminhado ao Diretor Presidente, encerra a primeiro ciclo do compromisso assumido com a assinatura do Termo de Adesão em dezembro/99. Ressaltamos que, ao entregar o Relatório, a Secretária de Gestão fornece uma avaliação especializada da gestão de cada uma das organizações que participam do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública - PQAP, contribuindo desta forma para a melhoria do seu desempenho institucional.

A seguir apresentamos, de forma cronológica, os processos realizados neste ciclo:

- 28/dez/1999 - Assinatura do Termo de Adesão ao Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública - PQAP.
- 03/jan/2000 - A Diretoria da CASAN encaminha à Diretoria Regional da Empresa de Correios e Telégrafos - ECT/SC, empresa âncora do programa, a CT/D 0001 formalizando a adesão ao Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública - PQAP.
- 04/abr/2000 - A Diretoria da CASAN, através da CT/D 345, encaminha sua inscrição no Prêmio Qualidade do Governo Federal - PQGF/Ciclo 2000.
- 28/abr/2000 - A Secretaria de Gestão - SEGES/MP, através do Ofício 133/2000, comunica à Diretoria que a CASAN foi considerada elegível para participar no

---

<sup>35</sup> O Prêmio Qualidade do Governo Federal – PQGF é coordenado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Suas ações estavam contempladas no Plano Avança Brasil (Plano Plurianual –2000-2003), no Programa de Melhoria da Qualidade dos Serviços Prestados aos Cidadãos.

<sup>36</sup> O Relatório de Gestão para participação do Prêmio Qualidade do Governo Federal - PQGF/Ciclo2000, atendeu as determinações da Portaria nº 107 CASAN, 17/maio/2000. Sob a coordenação do Assessor de Planejamento Engº Juarez Nazareno Muniz Moreira, a elaboração do Relatório de Gestão teve a participação dos seguintes técnicos: Administradores Hélio Martins, Luiz Fernando Oliveira da Silva e Waldemar Ferreira da Silva Filho; Engenheiros João Carlos de Oliveira e Vera Maria Makiolke Wolowski Caldeira; Assistentes de Administração Carlos Fernando de Moraes Barros e Renato César Elias Nicolau; Economistas José Afonso Guerreiro, Sônia Furtunato Guimarães Aragon, e Daniel Westphalen Naschenweng e Analista de Sistemas Joaquim da Silva Pacheco.

Ciclo 2000 do PQGF, categoria Básica Empresas Públicas e Sociedades de Economias Mistas.

- 09 a 11/maio/2000 - Uma equipe de técnicos da CASAN, participa do Curso de Examinadores da Avaliação da Gestão do PQGF/2000, em Florianópolis. Esta mesma equipe é designada para elaborar o Relatório de Gestão.
- 17/mai/2000 - A Diretoria da CASAN, através da Portaria 107, designa um Grupo de Trabalho para elaboração do Relatório de Gestão.
- 30/jun/2000 – Entregue à Diretoria Executiva a versão preliminar do Relatório de Gestão, atendendo ao prazo estabelecido pela Portaria 107.
- 10 a 14/jul/2000 - Conclusão e impressão da versão final do Relatório de Gestão.
- 17/jul/2000 - A Diretoria da CASAN, através da CT/D 828, encaminha Relatório de Gestão à Coordenação Executiva do PQGF.
- 10/out/2000 - A Secretária de Gestão - SEGES/MP, através do Ofício 276/2000, comunica que a CASAN foi considerada habilitada à receber a visita dos avaliadores do PQGF. Destaca-se o teor da correspondência recebida pela Diretoria da CASAN:

"Tenho a honra de comunicar a Vossa Senhoria que, conforme deliberação da Banca de Juízes do Prêmio Qualidade do Governo Federal, em reunião realizada no dia 05 de outubro do corrente, em Brasília (DF), sua organização (Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN/SC ) foi considerada(a) habilitado(a) à Etapa de Visita do Ciclo 2000 do Prêmio Qualidade do Governo Federal - PQGF, devendo receber, em período de dois a cinco dias compreendido entre 9 de outubro e 10 de novembro de 2000, uma visita da banca de examinadores às suas instalações, para a avaliação in loco de aspectos de seu sistema de gestão.

Apresento a Vossa Senhoria e aos empregados e servidores dessa Organização as congratulações da Secretaria de Gestão pelo êxito alcançado nesta fase do Ciclo 2000 do PQGF”.

Atenciosamente,

Ceres Alves Prates  
Secretária de Gestão

- 06 a 08/nov/2000 - Avaliação “*in loco*”, por amostragem na Matriz e Regionais de Tubarão, Florianópolis e Itajaí, da Banca de Examinadores do PQGF, composta por cinco auditores.
- 04/abr/2001 - Secretária de Gestão - SEGES/MP, através do Ofício 137/2001, encaminha o Relatório de Avaliação da Gestão ao Diretor Presidente da CASAN.

"Os resultados alcançados pelo Ciclo 2000 do Prêmio Qualidade do Governo Federal o caracterizam como mais uma etapa vitoriosa da Qualidade no setor público, principalmente por haver mobilizado, mais uma vez, organizações públicas em direção das ações de melhoria da gestão pública, dando uma maior visibilidade ao Programa da Qualidade no Serviço Público. A partir do Prêmio, ficou evidenciada, de forma objetiva e prática, a função primordial do Programa de atuar como instrumento eficaz da reforma gerencial, cujo propósito é implantar a gestão pública orientada para resultados e voltada para o cidadão.

O terceiro ciclo de reconhecimento e premiação encerra-se formalmente com a cerimônia. No entanto, o efetivo encerramento desse ciclo está sendo feito de maneira individual com cada uma das quarenta e cinco candidatas que participaram do ciclo 2000, por meio da entrega oficial deste Relatório de Avaliação da Gestão, elaborado pela Banca Examinadora.

Ao entregar este Relatório, o Prêmio Qualidade do Governo Federal - PQGF cumpre uma de suas tarefas mais importantes: fornecer uma avaliação especializada da gestão de cada uma das organizações que dele participaram, de forma a contribuir para a melhoria do seu desempenho institucional.

Hoje, a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN/SC integra o grupo de organizações que assumiram o compromisso público com a melhoria da qualidade da administração pública e decidiram percorrer o longo caminho em busca da excelência gerencial. Com certeza, muitos outros órgãos e entidades seguirão esse rastro pioneiro candidatando-se nos próximos ciclos do PQGF.

Ao entregar este Relatório de Avaliação da Gestão, a Coordenação Executiva do Programa da Qualidade no Serviço Público parabeniza essa organização e deseja que ela se torne um pólo irradiador das boas práticas da gestão pela qualidade para as demais organizações públicas”.

Brasília (DF)  
Ceres Alves Prates  
Secretária de Gestão

Importantíssimo destacar que, o processo de Avaliação da Gestão, de cada empresa adesa ao programa, tem por base o Modelo de Excelência em Gestão Pública. Esse modelo está alinhado com os modelos de gestões utilizados pelos setores público e privado, dentre eles os prêmios *Malcom Baldrige National Quality Award*, dos Estados Unidos e o Prêmio Nacional da Qualidade, - PNQ, do Brasil.

Os Critérios de Excelência, utilizados no Instrumento de Avaliação da Gestão Pública, PGGF - Ciclo 2000, são os seguintes:

- O Critério (1) **Liderança** (90 pontos) examina como está estruturado o sistema de liderança da organização, ou seja, sua composição e funcionamento. Examina como a alta administração, a partir das macroorientações de Governo, atua pessoalmente para definir e disseminar entre os servidores os valores, as políticas e orientações estratégicas, levando em consideração as necessidades de todas as partes interessadas, orientando-os na busca do desenvolvimento institucional, do seu desenvolvimento individual, estimulando a iniciativa e a criatividade. O Critério também examina como a organização aborda suas responsabilidades perante a sociedade e as comunidades diretamente afetadas pelas suas atividades e serviços/produtos, assim como estimula a cidadania. É examinado, ainda, como as práticas relativas ao sistema de liderança e à responsabilidade pública e cidadania são avaliadas e melhoradas.

- O Critério (2) **Planejamento Estratégico** (90 pontos) examina como a organização, a partir de sua visão de futuro, formula suas estratégias de curto e longo prazos e realiza o seu desdobramento em planos de ação. Examina, particularmente, como a organização utiliza-se das informações sobre os clientes e sobre o seu próprio desempenho para estabelecer as estratégias, de forma a assegurar o alinhamento e a implementação das mesmas, com vista ao atendimento de sua missão e a satisfação das partes interessadas. Também é examinado como as práticas relativas à formulação e à operacionalização das estratégias são avaliadas e melhoradas.
- O Critério (3) **Foco no Cliente** (90 pontos) examina como a organização identifica e entende os seus clientes e suas respectivas necessidades, antecipando-se a elas, no cumprimento das suas competências institucionais. É também examinado como divulga seus serviços/produtos e ações visando a reforçar a sua imagem institucional. O Critério examina como a organização estreita seu relacionamento com os clientes e mede e intensifica a sua satisfação. Também é examinado como as práticas relativas ao conhecimento mútuo e ao relacionamento com o cliente são avaliadas e melhoradas.
- O Critério (4) **Informação e Análise** (90 pontos) examina como a organização gerencia as informações mais importantes da organização e dos seus referenciais comparativos, e como as utiliza de maneira eficaz em seus principais processos e na gestão do desempenho da organização, principalmente no alinhamento das suas atividades com as diretrizes estratégicas. Também é examinado como as práticas relativas à gestão das

informações da organização, gestão das informações comparativas e à análise crítica do desempenho da organização são avaliadas e melhoradas.

- O Critério (5) **Gestão de Pessoas** (90 pontos) examina como a organização prepara e estimula os servidores para desenvolver e utilizar seu pleno potencial, em alinhamento com as estratégias da organização. O Critério também examina os esforços para criar e manter um ambiente que conduza à excelência no desempenho, à plena participação e ao crescimento individual e institucional. Também é examinado como as práticas relativas à gestão de pessoas são avaliadas e melhoradas.
- O Critério (6) **Gestão de Processos** (90 pontos) examina os principais aspectos do funcionamento interno da organização, incluindo a estruturação de seus processos com base em suas competências legais, a definição dos seus serviços com foco nas necessidades dos clientes, a implementação e operacionalização de seus processos finalísticos, de apoio e os relativos aos seus fornecedores e parcerias institucionais. Examina, portanto, como os principais processos da organização são definidos, estruturados, implementados, gerenciados e aperfeiçoados, para obter melhor desempenho e para melhor atender às necessidades dos clientes. Também é examinado como as práticas relativas à gestão de processos são avaliadas e melhoradas.
- O Critério (7) **Resultados da Organização** (460 pontos) examina a evolução do desempenho da organização relativamente à satisfação de seus clientes, considerando o impacto de sua atuação junto ao universo potencial de clientes; à melhoria dos seus serviços/produtos e dos processos organizacionais; ao desempenho relativo aos servidores, fornecedores e

parcerias institucionais; ao cumprimento das metas e aplicação dos recursos orçamentários/ financeiros. São também examinados os níveis de desempenho em relação aos referenciais comparativos pertinentes.

A interdependência e complementaridade entre os sete critérios reproduzem as relações existentes dentro de uma organização pública.

As análises dessas relações permitem a compreensão do estilo gerencial adotado pelas organizações e do seu nível de desenvolvimento e alinhamento em relação ao modelo de Gestão Pública de Qualidade.

O Relatório de Avaliação descreveu os “Pontos Fortes” e as “Oportunidades de Melhoria”, forneceu informações preciosíssimas para que o gestor público, de visão e espírito empreendedor, que esteja interessado em conduzir a organização pública a uma transformação gerencial, radical e inovadora, alçando a patamares progressivamente mais elevados de desempenho institucional.

Em função da baixa pontuação recebida na avaliação dos auditores do PQGF, a Coordenação do Programa na CASAN, encaminhou memorando a Diretoria aconselhando-a para que não participasse do Ciclo 2001 e, que o conteúdo do respectivo relatório fosse utilizado para definir ações de melhoria e aperfeiçoamento, principalmente nos critérios que demandam oportunidades de melhoria.

"Sugerimos ainda, em resposta ao Ofício Circ. nº 016/2001 – SEGES/MP, que a CASAN não participe da avaliação do Ciclo 2001. A baixa pontuação alcançada, 156 pontos (pontuação mínima 450, num total de 1000 pontos) reflete, na grande maioria dos itens dos Critérios, o estágio preliminar na Gestão pela Qualidade. Porém, considerando o conteúdo inserido no presente relatório, aliado a outros instrumentos em implantação, recomendamos que a Diretoria implemente ações para buscar seu modelo gestão".



Quadro 5.9. Resultado da Pontuação em Função das Avaliações  
Baseadas nos Critérios do PQGF – Ciclo 2000

Candidata: 008/2000: Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN

Nº	CRITÉRIO / ITEM	(I) Máximo Pontos	(II) % no Item	(III) Pontos (I) X (II)
1	<b>Liderança</b>	-----	-----	-----
1.1	<b>Sistema de Liderança</b>	<b>60</b>	<b>10</b>	<b>06</b>
1.2	<b>Responsabilidade Pública e Cidadania</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>03</b>
	TOTAL	<b>90</b>	-----	<b>09</b>
2	<b>Planejamento Estratégico</b>	-----	-----	-----
2.1	<b>Formulação das Estratégias</b>	<b>40</b>	<b>10</b>	<b>04</b>
2.2	<b>Operacionalização das Estratégias</b>	<b>50</b>	<b>10</b>	<b>05</b>
	TOTAL	<b>90</b>	-----	<b>09</b>
3	<b>Foco no Cliente</b>	-----	-----	-----
3.1	<b>Conhecimento Mútuo</b>	<b>40</b>	<b>10</b>	<b>04</b>
3.2	<b>Relacionamento com o Cliente</b>	<b>50</b>	<b>20</b>	<b>10</b>
	TOTAL	<b>90</b>	-----	<b>14</b>
4	<b>Informações e Análise</b>	-----	-----	-----
4.1	<b>Gestão das Informações da Organização</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>03</b>
4.2	<b>Gestão das Informações Comparativas</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>03</b>
4.3	<b>Análise Crítica do Desempenho da Organização</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>03</b>
	TOTAL	<b>90</b>	-----	<b>09</b>
5	<b>Gestão de Pessoas</b>	-----	-----	-----
5.1	<b>Sistemas de Trabalho</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>06</b>
5.2	<b>Educação, Treinamento e Desenvolvimento das Pessoas</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>30</b>
5.3	<b>Bem Estar e Satisfação das Pessoas</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>06</b>
	TOTAL	<b>90</b>	-----	<b>15</b>
6	<b>Gestão de Processos</b>	-----	-----	-----
6.1	<b>Gestão de Processos Finalísticos</b>	<b>40</b>	<b>20</b>	<b>08</b>
6.2	<b>Gestão de Processos de Apoio</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>00</b>
6.3	<b>Gestão de Processos Relativos Fornecedores e Parceiros</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>06</b>
	TOTAL	<b>90</b>	-----	<b>14</b>
7	<b>Resultados Institucionais</b>	-----	-----	-----
7.1	<b>Resultados Relativos a Satisfação dos Clientes</b>	<b>110</b>	<b>20</b>	<b>22</b>
7.2	<b>Resultados Orçamentários / Financeiros</b>	<b>110</b>	<b>20</b>	<b>22</b>
7.3	<b>Resultados Relativos às Pessoas</b>	<b>80</b>	<b>20</b>	<b>16</b>
7.4	<b>Resultados Relativos aos Fornecedores e Parceiros</b>	<b>60</b>	<b>10</b>	<b>06</b>
7.5	<b>Resultados Relativos aos Serviços / Produtos e aos Processos Organizacionais</b>	<b>100</b>	<b>20</b>	<b>20</b>
	TOTAL	<b>460</b>	-----	<b>86</b>
	<b>Pontuação Global</b>	<b>1000</b>		<b>156</b>

Fonte: Relatório de Auditoria do Programa da Qualidade do Governo Federal - PQGF/Ciclo 2000

O Relatório de Gestão encerrou o Ciclo do PQAP na CASAN. Enquanto era realizada a visita dos Auditores em novembro/2000, ocorria a mudança da para uma nova Diretoria, acarretando mais uma vez o abandono de um grande projeto.

As interfaces entre a gestão anterior e a que assumia não estavam alinhadas.

Literalmente, um foi para o “Norte” e outro voltou para o “Sul”.

#### 5.1.14. Pesquisa Visão Gerencial: Percepção de Cenários - 2000

O último evento apresentado é o resultado da pesquisa feita na CASAN realizada pela Dr<sup>a</sup> Rosa Duarte Carvalho Zimmermann,<sup>37</sup> como conclusão de Tese de Doutorado (UFSC/PPGEP). Extraiu-se da pesquisa, os comentários da pesquisadora e dos pesquisados, mantendo-se fidedigno às informações inseridas na Tese.

A abordagem foi feita com entrevistas junto aos 24 (vinte e quatro) gerentes da CASAN, responsáveis pelas unidade da Matriz e Regionais. Foi subdividida em três cenários: passado, presente e futuro.

O enfoque partiu da visão dos gerentes da Matriz e Regionais, que expuseram suas opiniões e ponto de vista, resultante da percepção do "mundo" conforme o conhecimentos técnicos, o tempo de serviço, o tempo na função, a capacidade crítica e o grau de compreensão dos eventos que emergiam no cenário do ambiente geral e operacional.

Os gerentes, como nas abordagens anteriores, não são identificados, sendo mantido este padrão para evitar "*identificação*" das falas dos atores. Defendida por

---

<sup>37</sup> Destacamos a relevância do resultado da pesquisa feita pela Dr<sup>a</sup> Rosana Zimmermann, como conclusão de Tese de Doutorado, pois, os resultados apresentam informações que contribuem para o estudo da evolução da CASAN. O estudo, inserido no quinto Capítulo V de sua Tese, investigou através no nível tático (gerências), como três empresas de saneamento

diversos autores, este procedimento garante a continuidade de outras pesquisas na empresa, principalmente quando o tema é clima organizacional, pois garante a integridade dos entrevistados.

Procurou-se destacar aqueles que efetivamente mostram, de maneira clara e objetiva, o sentimento de apreensão e inquietude frente a instabilidade e insegurança nos rumos da CASAN. A coletânea da pesquisa foi organizada pelo tema, facilitando assim a comparação entre Matriz e Regionais, obtendo-se a visão geral das respostas dos gerentes e a interpretação da pesquisadora.

*a) Passado da Empresa na Visão dos Gerentes da Matriz*<sup>38</sup>

Dentro das mudanças de cenários percebidas pelos gerentes da CASAN lotados na Matriz, constatou-se que há uma preocupação muito grande em relação a *sensível redução de pessoal* que está ocorrendo no corpo funcional da empresa. No decorrer dos anos as pessoas foram e estão se aposentando, e com elas estão levando toda a experiência adquirida durante muitos anos, como por exemplo: vinte, trinta anos de empresa, ou seja, vão se aposentando e levam todo o conhecimento adquirido, sem poder repassá-los para outras pessoas.

“... a empresa não renovou seu quadro, a idade do pessoal hoje é de quarenta e cinco anos, e não entrou aquele pessoal de baixo, com sangue novo para aprender e substituir aqueles que estão se aposentando. Não há injeção de pessoas novas e a empresa começou a perder profissionais através da aposentadoria...”.

---

do Estado de Santa Catarina (CASAN, SAMAE's Blumenau e Jaraguá do Sul), responderão aos novos cenários de competitividade.

<sup>38</sup> Todo conteúdo, está inserida no Capítulo V, Item 5.1. Percepção de Cenários na Visão Gerencial da CASAN, páginas 159 a 185. Todos os direitos intelectuais estão reconhecidos como sendo da Dr<sup>a</sup> Rosana D. C. Zimmermann.

O segundo aspecto destacado por cinco dos entrevistados, diz respeito à falta de competitividade na empresa. Para eles, há um tempo atrás não havia competitividade e agora passou a ter em função da grande busca das empresas por interesse no saneamento. Na realidade, a competitividade não era uma ameaça, porque as empresas estavam gozando de um privilégio de “monopólio”. Os gerentes sentem que hoje houve uma mudança grande em relação ao que era antes.

“[...] a competitividade começou a aparecer no mercado em função da grande busca das empresas por interesse no saneamento. Ela deveria ser um pouco mais competitiva, ela não tem competição no mercado e então acha que não tem que agradar, você que precisa dela e não ela de você. Ela vive sobre esta carapuça. Nisso ela não cresceu nada...”.

A empresa tem transferido para terceiros, boa parte de suas atribuições em nível operacional, em um nítido processo de terceirização de atividades não-essenciais, de estrita focalização no essencial e desativação de recursos físicos dispensáveis para melhorar a problemática relação custo/benefício. A terceirização tem sido um esforço no sentido de utilizar intensivamente recursos externos, já que os processos terceirizados passam a ser executados por outras empresas. Muitas vezes a empresa encontra-se melhor preparada para o trabalho necessitado. Nesses casos, a terceirização assume formas de privatização, uma vez que muitos serviços, antes desempenhados dentro de uma empresa pública, passam a ser realizados por uma empresa privada.

“[...] hoje a CASAN é uma empresa entregue em mãos de estagiários e contratados. Mas também existe o outro lado, que com a terceirização a empresa também ajuda no mercado externo, ou seja, ela não está empregando diretamente,

mas indiretamente está ajudando outras empresas a crescerem e a darem empregos...”

A questão da estabilidade que o emprego proporciona aos funcionários da empresa faz com que eles não se preocupem com o que está acontecendo e surge um clima de *acomodação*. Segundo três gerentes, a empresa está navegando sem rumo e ninguém faz nada. É bem possível que esta acomodação seja decorrente da estabilidade no emprego, do clima de descontentamento ou mesmo do desalento comum hoje em dia nas organizações públicas.

“[...] é importante acabar com a estabilidade no emprego para que o empregado veja o que está acontecendo fora, por exemplo, o desemprego e a competitividade e passe a dar mais valor para seu emprego...”

Um outro aspecto comentado pelos gerentes, é que a CASAN por ser uma empresa pública, possui uma *péssima avaliação do funcionalismo público*. Tal como a demora, ocorre a lentidão no processo decisório e na solução dos problemas.

“[...] a CASAN por ser uma empresa pública tem aquele ranço que tem todo o serviço público, que é demorar em dar respostas às coisas... Se for fazer um pedido de água hoje, pode levar dez, vinte ou mais dias, o que é um absurdo. Esta é uma parte que ela não cresceu...”

## b) Passado da Empresa na Visão dos Gerentes das Regionais

Dentro das mudanças de cenários percebidos pelos gerentes das regionais da CASAN, contatou-se que a empresa deixou de implantar grandes projetos com

retornos demorados. Com a escassez de recursos, os projetos passaram a ser implantados em etapas, com retorno mais rápido e metas e objetivos bem definidos. Ou seja, segundo quatro entrevistados, a *falta de investimentos no setor público* tem sido um fator negativo, mas que vem aguçando a criatividade das pessoas que até então esperavam a solução pronta e isto se torna uma coisa gratificante para quem gerencia e para todos que participam do processo.

Devido a regulamentos internos, legislação estadual e legislação federal, e às vezes por problemas de ordem interna, inexistem a reciclagem de funcionários. Um entrevistado salienta que há também a dificuldade da contratação dos mesmos que só pode ser por concurso público, ainda com um agravante que não existe condições de contratar excelentes profissionais devido à faixa salarial e a inexistência de um plano de cargos e salários, como se vê reiterado na próxima verbalização:

“[...] houve poucas mudanças. A burocracia estatal, o corporativismo interno e as garantias conseguidas através de acordos firmados entre o sindicato e a direção da empresa, através de pressão de greves vêm minando as empresas públicas como um todo. Na maioria das vezes são servidores muito bem remunerados (comparando-se com outras empresas privadas), e muito mal preparados para o que fazem. A garantia da estabilidade e a garantia da não transferência de local de trabalho favorecem a estagnação de um modelo de empresa pública eficaz e principalmente à verificação de mudanças. O servidor deve pensar: porque mudanças se meu salário está todo mês na conta. Em dois anos de empresa poucas mudanças foram verificadas...”

*c) Presente da Empresa na Visão dos Gerentes da Matriz*

Dentro das mudanças de cenários vivenciadas pelos gerentes da matriz da CASAN, constatou-se que com o fim do PLANASA, com o dinheiro escasso e com as alterações promovidas pela própria política do Governo Federal, como a extinção do BNH, o dinheiro começou a se tornar cada vez mais escasso para o setor do saneamento. Do ano de 1999 para cá não houve nenhuma renovação de contrato, ou seja, há uma série de contratos de financiamentos aprovados (projetos para serem executados), mas todos estão parados, por falta de dinheiro.

“[...] hoje as torneiras estão fechadas, não há crédito para o saneamento. E o certo agora é uma parceria ou uma privatização. Nós realmente não queremos isso, pois não sabemos nosso futuro na empresa. Mas esta é a saída. Precisa-se buscar recursos ou a empresa vai morrer, sem dúvida...”

A filosofia da universalização dos serviços deverá ser mantida, com a parceria das comunidades e do poder concedente. Mas o Governo também não pode, em detrimento de outras necessidades, canalizar recursos para uma empresa ineficiente e incompetente.

“[...] cabe ao poder concedente, às prefeituras, escolher quem tem mais competência. Temos que mostrar competência, e como administradores, estamos aqui para fazer a CASAN ter eficiência, caso contrário os municípios não vão querer este serviço da empresa, buscando assim outras alternativas”.

Como a direção da empresa muda freqüentemente, não existe um comprometimento maior da alta direção com o próprio saneamento. Este cenário os obriga a parar para olhar o que está lá fora, mas por outro lado, está causando uma certa angústia, porque eles vêem muita dificuldade em colocar aquilo que pensam. Hoje o corpo gerencial da empresa não tem autoridade para colocar certas regras

em prática, justamente pela grande *ingerência política* (controle do governo) que a cada nova diretoria muda todo o planejamento.

*"A troca de governo e a conseqüente mudança no corpo gerencial implicam no esquecimento e descontinuidade das soluções que são sempre apresentadas durante e depois dos seminários ou cursos, a Síndrome dos Quatros Anos, cria um vácuo no desenvolvimento da CASAN (Silva Filho, 1998)".*

Para os gerentes seria importante haver "*parcerias*", para mudar a situação atual. O relato deste entrevistado corrobora o que expressam os gerentes:

"[...] há necessidade da entrada de capital externo, do capital privado. Não na forma de privatização, e sim como parcerias. Modelo diferente do que se emprega hoje no país, que vendem a empresa estatal. O saneamento não deve ser um monopólio da empresa privada, é um tanto perigoso entregar à iniciativa privada, pois saneamento é saúde, e, portanto é uma obrigação do Estado. Mas não mais no nosso modelo, pois ele é falho. É preciso de ações mais agressivas e a CASAN dorme em berços esplêndidos. Monopólio, ele vem a mim, eu não preciso ir a ele... É preciso trabalhar para mudar esta visão. Há necessidade da entrada da iniciativa privada, para transformar esta administração em uma administração mais atuante..."

#### *d) Presente da Empresa na Visão dos Gerentes das Regionais*

Dentro das mudanças de cenários vivenciadas pelos gerentes das regionais da CASAN, constatou-se que de acordo com três entrevistados, hoje é preciso estar preparado para a *competitividade*, pois conforme afirma um dos gerente:

*"... se as empresas públicas pararem, a empresa privada chega e toma seu espaço".*



O atual momento exige mudanças, mesmo como estatal, não se pode aceitar os índices de perdas que norteiam a CASAN. Segundo um gerente, ter a *capacidade de gerenciar* como qualquer empresa privada, para poder competir no mercado em igualdade. “... é uma condição de sobrevivência”.

*e) Futuro da Empresa na Visão dos Gerentes da Matriz*

Dentro da perspectiva de futuro da empresa, segundo os gerentes da Matriz, contatou-se que como o Governo Federal não vai mais reativar as linhas de financiamento que existiam antes, oito gerentes acreditam que para poder continuar sobrevivendo, a empresa precisará partir para "*parcerias com a iniciativa privada*".

Para os gerentes, há a necessidade da entrada de capital externo, do capital privado, mas "*não na forma de privatização, e sim como parcerias*". Modelo diferente do que se emprega hoje no país, que é a venda da empresa estatal, pois o saneamento não deve ser um monopólio da empresa privada, eles acham um tanto perigoso entregar para a iniciativa privada, pois, saneamento é saúde, e, logo, é uma obrigação do Estado.

“[...] fazendo uma parceria com a iniciativa privada, os funcionários serão induzidos a ter uma outra visão da empresa, do trabalho, da sua função. Pois hoje há um pensamento generalizado dos empregados, que acham que se fizerem ou não o seu serviço, o dinheiro no final do mês estará garantido. É preciso mudar esta visão, os funcionários têm que sentir a necessidade da eficiência e da importância do seu trabalho e têm que sentir satisfação pelo que fazem. Portanto, é preciso um modelo misto, para o poder público estar presente mantendo a função social e para

o poder privado colocar os recursos e poder direcionar e ditar as regras para dar um rumo ao saneamento...”.

Em 2001 começaram a findar os contratos das concessões da CASAN com os municípios de Santa Catarina. Para os gerentes, é nesta renovação das concessões que está a grande questão.

“É preciso fortalecer a renovação das concessões com a participação efetiva da empresa e do acionista majoritário, desenvolvendo novas parcerias para a atuação em novos negócios. Portanto, a renovação e a busca de novas concessões são explicitamente importantes para manter e expandir o atual mercado, dentro e fora do Estado”.

Hoje, a economia da CASAN é uma economia de escala, ou seja, os municípios que arrecadam mais sustentam os que dão prejuízo, existindo igualmente a parte social. E se não houver a renovação das concessões com os grandes municípios como Joinville, Lages, Florianópolis e Chapecó, a CASAN não terá outra alternativa a não ser fazer parcerias com a iniciativa privada:

“[...] a grande encruzilhada agora é que as concessões dos serviços de água e de saneamento que foram fundadas há uns trinta anos atrás estão vencendo. E nesta renovação das concessões é que está o fio da questão...”.

A empresa tem que conseguir a prorrogação das concessões que estão vencendo, porque os investimentos precisam de dez, quinze, ou mais anos para serem amortizados. Se a empresa conseguir estas prorrogações das concessões para um espaço médio de vinte anos, o financiamento estará garantido.

A empresa tem a necessidade urgente de ser mais competitiva, disputar mercado e sair em busca de clientes.

*“[...] a empresa deveria ser mais competitiva como aquelas de outros Estados, tipo SABESP e SANEPAR. As quais encontram-se muito mais preparadas, dando respostas mais rápidas aos clientes. Na*

CASAN, se você fizer um pedido de água hoje, pode levar até trinta dias, e isto atualmente não é mais viável”.

No Relatório da CASAN/2000, a frase “*mudar para sobreviver*”, sintetiza o objetivo principal do plano de gestão estratégica da empresa. Pois o novo cenário do setor de saneamento exige que empresas concessionárias como a CASAN, sejam ágeis, eficientes e principalmente competitivas. Porém, para que estas mudanças sejam bem sucedidas, é essencial a participação das pessoas, motivadas, capacitadas e prontas para encarar os desafios do novo cenário.

*f) Futuro da Empresa na Visão dos Gerentes das Regionais*

Dentro da perspectiva de futuro segundo os gerentes das Regionais, constataram que, se não houver a privatização, o Governo tem que preparar imediatamente concursos públicos.

[...] e, na medida que as pessoas vão se aposentando vai acabando o objetivo da empresa que é atender bem a sociedade, e o concurso público virá para dar nova visão para a empresa pública, há uma necessidade urgente em *renovação do quadro de pessoal da empresa*.

“... viver estas mudanças não é nada fácil principalmente com o que se tem de capital humano para desenvolver as tarefas. O quadro funcional da empresa já não pode dar continuidade na excelência de sua produção e serviços prestados. A empresa não admite a 10 anos e só ocorre baixa, não temos novas pessoas para desenvolver projetos audaciosos, só temos funcionários viciados no seu estilo de trabalho...”.

O segundo aspecto destacado, é que atualmente precisa haver propostas de financiamento do Governo Federal, ou seja, aplicação de recursos especialmente no saneamento. Mas para ter aplicação dos recursos é preciso ter uma proposta de trabalho, que está vinculado ao desenvolvimento. Há grandes dificuldades pela frente. Além das exigências de mercado e de proporcionar melhor qualidade ao cliente, há a necessidade de grandes investimentos em várias áreas como: pessoal, obras, melhorias e grandes investimentos nos sistemas de abastecimento de água e tratamento de esgotos e recuperação e manutenção desses sistemas.

## 5.2. PERSPECTIVAS FUTURAS FRENTE AOS DESAFIOS DO CENÁRIO COMPETITIVO DO SETOR SANEAMENTO

*"O modelo de gestão do setor saneamento, onde as empresas são estruturalmente burocráticas, regulamentadas por decretos, leis portarias, está superado, sendo substituído pelo novo enfoque da globalização, revolução tecnológica e a transformação da sociedade, que se torna cada vez mais exigente".*

Anteprojeto do Planejamento Estratégico da CASAN, (1998, p. 37)

Neste capítulo são apresentadas várias entrevistas, todas realizadas com renomados especialistas ligados ao setor saneamento que, pela sua importância sentiu-se a necessidade de inserir partes da resenha das entrevistas disponibilizadas pelo Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS, da Secretária Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU/PR, destacando a relevância do tema abordado que vem ao encontro ao problema de pesquisa e objetivos desta tese de doutorado.

Emerson Emerenciano e Cecy Oliveira <sup>39</sup> entrevistaram, no período de agosto a setembro/2002, 36 (trinta e seis) atores, representando diversas entidades públicas e privadas ligadas ao setor de saneamento. Disponibilizadas em janeiro/2003, optou-se por dar maior ênfase àqueles que convergem com seus comentários para balizar este trabalho.

A visão de futuro, suas perspectivas e incertezas são abordadas, resumidamente, propiciando um manancial de informações, geradas pelas propostas, críticas e análises de técnicos, políticos, e outros atores sociais <sup>40</sup> envolvidos num tema cujo foco são as empresas de saneamento, seu marco regulatório, o mercado competitivo, alianças estratégicas e, finalmente reafirma a necessidade urgente, na definição de uma Política Nacional do Saneamento.

Para Ovídio de Angelis <sup>41</sup> (2002, p. 03) o saneamento básico é uma questão puramente social.

“Como em toda e qualquer questão social, importa no saneamento trabalhar, antes de mais nada, com os pressupostos e as visões dos atores envolvidos, bases sobre as quais são feitas as mobilizações e tomadas as decisões, sob pena de não se avançar na compreensão da dinâmica que condiciona o fenômeno, nem de se construir os pilares para o entendimento coletivo dos problemas e negociações para sua solução.”

Questões como a falta de uma política nacional de saneamento consistente e a inexistência de “*vontade política*” para a universalização dos serviços são apontadas como parte dessa questão mais geral. Direcionado para a mesma

---

<sup>39</sup> EMERENCIANO, Emerson. OLIVEIRA, Cecy. O Pensamento do Setor de Saneamento no Brasil: Perspectivas futuras. Resenha das Entrevistas. In: O Pensamento do Setor Saneamento no Brasil: perspectiva futuras. Pág. 09 a 60. Volume 16. Série Modernização do Setor Saneamento. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 2002.

<sup>40</sup> Em função do grande número de entrevistados, envolvidos no trabalho de Emerson Emerenciano e Cecy Oliveira, e a necessidade de destacar partes consideradas importantes para enriquecer a abordagem, realizou-se a seleção conforme as respostas dos entrevistados. Ficando claro que, em hipótese alguma, deixou-se de citar ou omitir nomes por questões ideológicas ou políticas. Portanto, a seleção foi eminentemente técnica, científica e acadêmica. Reconhecemos também todos os direitos intelectuais dos autores da pesquisa, bem como respeitou-se a fidedignidade do conteúdo do “O PENSAMENTO DO SETOR SANEAMENTO NO BRASIL: PERSPECTIVAS FUTURAS”.

<sup>41</sup> Secretário Especial de Desenvolvimento Urbano, Presidência da República.

opinião, Antônio Miranda Neto - Presidente da Associação das Companhias Municipais de Saneamento - ASSEMAE, destaca que:

“Saneamento é a grande dívida do poder público com a população e principalmente os excluídos. Deve-se a um modelo anacrônico, centralizador – sem levar em conta os municípios - e falido e contando, a época, com muitos recursos. As companhias estaduais surgiram com esse viés centralizador. Hoje isso não existe mais, mas o modelo persistiu”.

**A má qualidade no atendimento e o afastamento dos prestadores dos serviços da população**, bem como a inexistência de uma melhor definição – até mesmo de um marco legal – sobre as responsabilidades relativamente ao saneamento, são relacionadas entre as questões-chave do setor de água e esgotos, como se pode verificar:

“A indefinição quanto a uma política gerou ações descoordenadas – o saneamento está órfão. Essa indefinição que acompanha o setor se reflete em um desleixo da qualidade e produtividade”.

Mauro Ricardo M. Costa  
Presidente da Fundação Nacional da Saúde - FUNASA

Os **problemas de planejamento** afetam fortemente o saneamento, no entendimento da maioria dos entrevistados, resultado, em grande parte, das próprias indefinições dos papéis e responsabilidades dos diversos níveis de poder, geradoras de deficiências no relacionamento e integração das ações governamentais:

“O setor precisa ter um plano estratégico. Vive uma “crise de identidade”, por ter estado sempre a reboque do setor público. É necessário identificar claramente seu perfil: se for serviço público tem que disputar recursos com outros segmentos;

se for empresarial tem que buscar maior clareza no marco regulatório, criar condições de atratividade para o capital privado (nacional e externo), etc...”

Renato Villela  
Secretário-Adjunto do Tesouro Nacional

Tratando dos ***problemas do setor e dos caminhos para sua superação***, vários dos entrevistados chamam a atenção para as peculiaridades dos serviços de saneamento que se devem considerar no encaminhamento de novas soluções. Alertam, nesse sentido, para as diferenças regionais, para a natureza da água como bem público e essencial para a vida, destacando nesse caso as diferenças do tratamento “econômico” desses serviços, quando comparados a outros serviços públicos, como o de telefonia, por exemplo. A questão apontada, aqui, é a de que o abastecimento de água e o esgotamento sanitário devem ser assegurados a todos, mesmo aos que não possam arcar com os custos de suas prestações. Considerando essas peculiaridades, e a necessidade de tratamentos diferenciados decorrentes das mesmas, chama-se atenção para a pouca flexibilidade jurídico-administrativa para a prática de soluções cooperadas entre níveis de governo. Podem ser destacados os seguintes pontos colhidos das entrevistas a esse respeito:

“O processo de institucionalização deve se espelhar na realidade. Por exemplo: SP tem três regiões metropolitanas, cada uma com um tipo de modelo em que as relações entre os operadores são diversificadas. Não pode haver um modelo único para o país”.

Ariovaldo Carmignani  
Presidente da Associação das Empresas  
Estaduais de Saneamento Básico Estaduais - AESBE

“O saneamento é uma atividade singular que não permite comparação nem mesmo com similares. Cada sistema, cada a uma situação peculiar. Por isso as políticas devem oferecer grandes diretrizes buscando a eficiência de gestão como um dos principais caminhos para a meta da universalização. Lembrando, porém que não se pode comparar o Sul com o Norte por causa das diferenças culturais e da própria cobertura com os serviços”.

Dieter Wartchow  
Presidente da Companhia  
Riograndense de Saneamento - CORSAN

Há uma visão generalizada dos entrevistados de que os Estados devem assumir responsabilidades com a definição e indução de **políticas estaduais de saneamento**, agindo conjunta ou supletivamente aos municípios sempre que necessário para assegurar os serviços de saneamento às populações. O apoio dos Estados deve envolver, quando necessário, o aporte de recursos financeiros, seja em investimentos, seja em subsídios aos mais carentes. Nessa linha, sugere-se, também, que o Estado possa prestar, sempre que necessário, apoio e suporte técnico aos municípios, além de assumir as responsabilidades pela regulação dos serviços:

“Aos Estados cabe a elaboração das políticas estaduais e assistência técnica. Mas eles têm sido totalmente omissos com relação a esse aspecto. E essa assistência tem que ser maior justamente para aqueles municípios que não têm condições de oferecer um bom serviço e que não fazem parte do atendimento das companhias estaduais. Para essas é preciso uma estrutura que apoie e oriente. Essa responsabilidade do Estado é mais evidente quando se olha a enorme deficiência do tratamento de esgoto que necessita de grande capital imobilizado inicialmente”.



Dilma Seli Pena Pereira  
Diretora da Agência Nacional de Águas - ANA

Uma grande convergência no que se refere à **titularidade dos municípios** relativamente aos serviços de saneamento, não apenas em se tratando dos serviços locais, como no caso dos serviços de interesse comum. A maioria defende a tese de que os municípios devem ter uma participação ativa, em função da titularidade, ainda que reconheçam a necessidade desse exercício em conjunto com outros municípios integrantes da área de realização dos serviços comuns e com o próprio Governo do Estado.

“A titularidade é do município independente da situação. Mas titularidade pressupõe responsabilidade pela política, prerrogativa que não pode ser repassada ao concessionário (seja ele Estado ou municípios)”.

Abelardo de Oliveira Filho  
Diretor de Políticas Sociais e Institucionais do SINDAE/Bahia

“O Poder concedente é o município: deve estabelecer regras, fiscalizar e regular. Ao concessionário cabe cumprir o contrato. Quem sofre o problema tem que ter o maior interesse em resolver”.

Antonio Miranda Neto  
Presidente da Associação das Companhias  
Municipais de Saneamento - ASSEMAE

“Os municípios devem ser respeitados como poder concedente em sistema isolados. No caso dos sistemas integrados e Regiões Metropolitanas é impossível gerir com quatro ou cinco direções”.

Edinardo Rodrigues  
Presidente da Companhia de Saneamento do Ceará - CAGECE

A questão da **operação dos sistemas de água e esgoto pelos municípios** é condicionada, em algumas entrevistas, à capacidade real para prestação desse serviço, além de se identificar a necessidade de articulação e convivência dos serviços de saneamento:

“O município deve ser o titular lembrando porém que o saneamento não se esgota nos limites municipais. Por isso o papel do Estado na coordenação compartilhada”.

André de Souza  
Assessor Técnico da CUT junto ao CCFGTS

"O município pode assumir a operação se tiver capacidade, mas isso só acontece nas regiões desenvolvidas. Em várias áreas, inclusive no Nordeste, não existe capacidade nem gerencial, nem comercial e nem de manutenção”.

José Lúcio Lima Machado  
Presidente da Empresa de Saneamento da Bahia - EMBASA

O município é o ator principal. O Estado vem desempenhando um papel que se confundiu com o da operadora. As regiões metropolitanas, devido à característica da urbanização, se tornaram uma cidade só. É uma realidade factual que se choca com a realidade jurídica. Aqui está a grande questão: o reconhecimento da realidade urbana”.

Ariovaldo Carmignani  
Presidente da Associação das Empresas Estaduais  
de Saneamento Básico - AESBE

“Sou contra a municipalização radical pois há mais vulnerabilidade ao clientelismo quando a gestão é municipal. E isto pode comprometer a qualidade”.

Carlos Afonso Teixeira de Freitas  
Presidente da Empresa de saneamento do Paraná - SANEPAR

“As empresas precisam ser fortalecidas e serem administradas com visão de futuro. Não há nos municípios, com raras exceções, capacidade para gerir o saneamento que necessita de: a) alto valor de investimento; b) processo empresarial de gestão“.

Edinardo Rodrigues  
Presidente da Companhia de Saneamento do Ceará - CAGECE

Os entrevistados reconhecem que os **operadores públicos** dominam o setor não fazendo sentido desconstruí-los e sim melhorar a qualidade dos serviços e sobretudo a gestão. Na linha das considerações do item anterior, destacam os baixos padrões gerenciais e de eficiência e o corporativismo como problemas associados aos operadores públicos. Chamam a atenção para o fato de que confundem seu papel com o do governo, sem tratá-lo como acionista e exercendo funções que seriam do governo e não do operador:

“Mesmo que o modelo PLANASA já não exista as companhias estão aí e não tem sentido praticar a desconstrução. Mas é preciso reconhecer que elas têm sido planejadoras e executoras sem nenhum controle externo e só prestando contas a seu controlador maior. Agora começam a sofrer regulação ambiental”.

Terezinha Moreira  
Superintendente de Infra-estrutura do BNDES

Embora alguns entrevistados indiquem possibilidades e interesses para a participação de **empresas privadas** como operadoras de água e esgotos, percebe-

se uma tendência de reservar ao setor privado participações na cadeia de negócios do setor – sobretudo no fornecimento de bens e serviços – e não de ampliar sua presença dentre os operadores:

“Existe uma confusão no que diz respeito à privatização, pois ela não acontece. O que existe é uma concessão privada. O fundamental é que o ente público seja o regulador. Papel fundamental das agências que devem ser públicas com a sociedade representada em seus vários segmentos regulação deve valer tanto para as concessões privadas quanto as públicas. Obrigação de estabelecer metas, qualidade e preço. Hoje o serviço prestado deixa a desejar”.

André de Souza  
Assessor Técnico da CUT junto ao CCFGTS

“A participação da iniciativa privada deve se dar na realização de estudos, consultoria, projetos, obras, produtos e até na terceirização de alguns serviços. Privatização é defensável somente onde haja possibilidade de competição (ex: telefonia)”.

Antonio Miranda Neto  
Presidente da Associação das Companhias  
Municipais de Saneamento - ASSEMAE

“Para a população – o cliente – não importa se o serviço é prestado por uma empresa pública ou privada,. É do interesse dele que o serviço seja de boa qualidade, por preço justo e isso só se consegue com uma empresa bem administrada. Os investimentos necessários não podem ser bancados isoladamente pela área pública ou privada. Por isso o ideal é a coexistência entre empresas públicas e privadas que tenham boa gestão. Os concessionários, públicos ou privados, devem obedecer a uma regulação. É preciso alguém para cobrar. Deve

haver maior cooperação entre os prestadores para que sejam superadas as ineficiências e se busque a competência técnica e operacional”.

Fernando Mangabeira Albernaz  
Presidente da Associação Brasileira das  
Concessionárias de Água e Esgoto - ABCON

A **regulação dos serviços de saneamento** apresenta-se como um elemento reconhecido e partilhado em termos de suas funções e essencialidade, cabendo seu exercício à autoridade pública, aplicando-se, indistintamente, aos prestadores de serviços, sejam públicos ou privados. Entende-se, nesse sentido, que a regulação dá estabilidade e proteção tanto aos consumidores, quanto aos prestadores de serviço, além de atuar sobre distorções causadas pelo mercado e pelas intervenções do poder concedente.

“O importante é que o ente público seja o regulador. É fundamental o papel das agências que devem ser públicas com a sociedade representada em seus vários segmentos. A regulação deve valer tanto para as concessões privadas quanto as públicas, com a obrigação de estabelecer metas, qualidade e preço. Hoje o serviço prestado deixa a desejar”.

André de Souza  
Assessor Técnico da CUT junto ao CCFGTS

“A primeira regra da regulação é tornar as concessões viáveis, promovendo ao mesmo tempo o equilíbrio das relações entre a população, o poder concedente e o operador”.

Ariovaldo Carmignani  
Presidente da Associação das Empresas Estaduais  
de Saneamento Básico - AESBE

“Os concessionários, públicos ou privados, devem obedecer a uma regulação. É preciso alguém para cobrar. Deve haver maior cooperação entre os prestadores para que sejam superadas as ineficiências e se busque a competência técnica e operacional. As agências reguladoras devem garantir: a) a proteção do consumidor; b) que as empresas prestadoras do serviço cumpram as condições do contrato e tenham capacidade operacional e financeira para operar os sistemas; c) facilitar a competição”.

Fernando Mangabeira Albernaz  
Presidente da Associação Brasileira das  
Concessionárias de Água e Esgoto - ABCON

As entrevistas revelam a **emergência de um novo ator** a ser considerado nas ações de saneamento, que são **os Comitês de Bacias**. Como indicam os depoimentos coletados, os Comitês podem se constituir num fórum adequado para o tratamento e resolução das interfaces do saneamento, especialmente nos casos de esgotos, bem como para articular a ação de municípios contíguos nas áreas das bacias. Nesse sentido, defende-se inclusive que a bacia hidrográfica deva ser considerada como unidade de planejamento, racionalizando as relações e ações de diversos atores das áreas de saneamento, recursos hídricos e preservação ambiental.

“Outro ator que está surgindo é a bacia hidrográfica colocando um novo ingrediente neste conflito mas com respaldo de legislação forte e bem aceita pela comunidade”.

Terezinha Moreira  
Superintendente de Infra-estrutura do BNDES

“A bacia hidrográfica tem que ser a unidade de planejamento o que é mais racional e eficiente pois permite a co-relação com as políticas de recursos hídricos e preservação ambiental. O saneamento não pode mais ser tratado como uma ação localizada do município”.

Roberto Moussalem de Andrade  
Secretário Estadual de Infra-estrutura da Bahia

“A grande saída para o impasse pode ser uma nova unidade de planejamento e gestão: a bacia hidrográfica. Essa unidade é a mais adequada porque respeita a natureza e tende a promover a cooperação e coordenação de todos os entes, principalmente Estados e municípios. O saneamento também precisa dessa ação e responsabilidade compartilhadas onde for necessária, principalmente em sistemas comuns e/ou integrados”.

Fernando Damata Pimentel  
Prefeito de Belo Horizonte

Com relação ao ***domínio e uso da tecnologia de saneamento no Brasil***, pode-se dizer que a maioria dos entrevistados consideram que o país domina essa tecnologia em um nível satisfatório, ou mesmo de excelência, enquanto alguns (em numero bem mais reduzido) acham que o país tem se retardado nesse campo, havendo mesmo alguns setores, como o de consultoria, que apresentariam um maior comprometimento em termos de desestruturação e defasagem tecnológica.

“Nós temos conhecimento suficiente para oferecer soluções no mesmo nível internacional, tanto em projetos, como equipamentos, como em materiais. O que é preciso é uma boa gestão econômica para melhorar”.

Ariovaldo Carmignani  
Presidente da Associação das Empresas Estaduais  
de Saneamento Básico - AESBE

“O setor tem conhecimento técnico e domina a tecnologia, com ilhas de excelência”.

Antonio César da Costa e Silva  
Presidente da Associação Brasileira  
de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES

“Há tecnologia suficiente para atender às necessidades mas muitas vezes esbarra na falta de recursos e na cultura dos servidores, que é muito arcaica. Carecemos de capacidade de gestão. Padecemos também da cultura da grande obra. Muitas soluções podem ser encontradas na criatividade e com baixo custo. Não é preciso reinventar a roda”.

Dieter Wartchow  
Presidente da Companhia Riograndense  
de Saneamento - CORSAN

“Com relação à tecnologia o país acumula competência, é referência na América Latina, tem recursos humanos e conhecimento. As soluções adotadas não refletem a excelência tecnológica do país. Há problemas na transferência de tecnologia. A expansão nem sempre é acompanhada da qualidade. O setor publica pouco, tem carência de materiais de divulgação e audiovisuais”.

Leo Heller  
Universidade Federal de Minas Gerais

“Existe um atraso tecnológico por falta de recursos. Os sistemas estão ultrapassados. O setor tem informação mas não tem condições financeiras para se modernizar. A capacidade de absorção de tecnologia é grande porém dispositivos como a Lei das Licitações dificultam: nem sempre o menor preço é o menor custo. Incorporar tecnologia pressupõe um custo inicial maior. Muitas vezes os próprios



fabricantes ficam limitados na modernização por causa das cláusulas de menor preço nas licitações. O mercado se nivela por baixo”.

Fernando Mangabeira Albernaz  
Presidente da Associação Brasileira das  
Concessionárias de Água e Esgoto - ABCON

Analisando as questões de **produtividade e qualidade** associadas ao domínio tecnológico, indica-se que os níveis do setor continuam baixos e não refletem esse domínio. As questões das perdas e a baixa qualidade dos processos de gestão, sobretudo dos operadores públicos, são mais uma vez apontados entre os problemas mais sérios, muito embora registrem-se alguns casos positivos na qualidade da gestão de alguns operadores.

“A produtividade é baixa tanto na área de operação como na cadeia produtiva. O sucateamento prolongado do setor causa perda de qualidade”.

Antonio Miranda Neto  
Presidente da Associação das Companhias  
Municipais de Saneamento - ASSEMAE

“É fundamental alavancar a melhoria na gestão e incentivo e tecnologia para a área de controle de perdas. É preciso também que se avance na mudança da cultura interna. Não adianta encher de tecnologia se não houver mudança de mentalidade, cultura de gestão”.

Edinardo Rodrigues  
Presidente da Companhia de Saneamento do Ceará - CAGECE

“O problema que existe é gerencial e administrativo”.

Oscar de M. Cordeiro Netto  
Universidade Nacional de Brasília (UNB)

“Há empresas com boa gestão, inclusive nos municípios, mas ainda precisam melhorar muito. Um banco holandês (ABN-Amro Bank) afirmou que a Sabesp é muito mais eficiente que suas congêneres internacionais, como Vivendi, Suez, Thames Water. É preciso também maior abertura e transparência de informações”.

Abelardo de Oliveira Filho  
Diretor de Políticas Sociais e Institucionais do SINDAE/Bahia

Os entrevistados foram unânimes em destacar o grande descompasso que existe entre a **importância da atividade de saneamento e a posição que o setor** consegue ocupar sejam em termos políticos e de poder, seja em termos de sua apreciação social e econômica como indicam as seguintes declarações:

“O setor não tem consciência de seu poderio. O nível de interesse político e da sociedade sobre seu destino reflete a desorganização interna. O despertar é muito lento”.

Ariovaldo Carmignani  
Presidente da Associação das Empresas Estaduais  
de Saneamento Básico - AESBE

“Padecemos de uma cultura imediatista: às vezes o carro-pipa dá mais visibilidade do que o cano enterrado”.

Dieter Wartchow  
Presidente da Companhia Riograndense  
de Saneamento - CORSAN

“O ranço da auto-suficiência tem prejudicado o saneamento tanto politicamente quanto na sua relação com as interfaces. Os tempos são outros e a regulação tem que ser exercida de fora para dentro, não importa se o operador é público ou privado. Não pode ser autocontrolado”.

Leo Heller  
Universidade Federal de Minas Gerais

“A gênese autoritária provocou o enclausuramento como autodefesa. A lógica da gênese é da barreira entre o setor e a sociedade”. A falta de segurança para se expor acaba se tornando arrogância”.

Antonio Miranda Neto  
Presidente da Associação das Companhias  
Municipais de Saneamento - ASSEMAE

Os resultados positivos das abordagens podem ser sentidos, quando observadas, através de diversos segmentos da sociedade, a necessidade de mais "ação" do que "discurso". Para Emerenciano e Oliveira (2002, p. 09-11), a ênfase e a abordagem ofereceram uma ampla visão do tema, mesmo tratando-se apenas de resumos:

"[...] Ao mesmo tempo em que se verifica esse requerimento de diversidade para as soluções institucionais e técnicas, cresce a compreensão de que é necessário ampliar o tratamento conjunto das questões de água e esgotos com as dos recursos hídricos e do meio ambiente, sob pena de não se avançar na construção de visões mais consistentes para o futuro, seja em termos institucionais, seja em termos técnicos. Cresce, também, o entendimento de que saneamento e meio ambiente não se podem separar, sobretudo nos maiores centros, de políticas urbanas consistentes, mostrando a emergência (seja em termos de surgimento, seja

em termos de urgência) de uma abordagem e tratamento sistêmicos para essas questões. Nesse contexto, surge o enfoque conjunto das questões de saneamento com as de gerenciamento dos recursos hídricos, emergindo a gestão por bacias como uma tendência futura para a integração desses dois segmentos. Nessa perspectiva, o reúso da água é apontado como um fator de fundamental importância para o futuro do setor.

[...] com relação às tarifas, há quase unanimidade sobre a necessidade de diferenciar, pelos custos efetivos dos serviços, as tarifas de água das de esgotos, havendo diferentes visões quanto aos limites e possibilidades de melhorar a arrecadação com base em novos ajustes tarifários: para alguns, as tarifas atuais já estão limitadas pela capacidade

econômica dos seus usuários, enquanto outros identificam um espaço para ampliar a arrecadação com uma melhor estrutura de preços.

[...]. Se no campo das tecnologias de engenharia sanitária não se verificam maiores restrições, segundo os entrevistados, o mesmo não se pode dizer em relação às tecnologias de gestão, esta apontada como uma das áreas de maior carência, especialmente entre os operadores públicos.

Nesse sentido, a reduzida eficiência dos operadores é vista como uma consequência no atraso do uso de tecnologias gerenciais e a baixa orientação do setor para as atividades comerciais. As altas taxas de perdas d'água nos sistemas seriam uma das mais evidentes demonstrações dessa realidade. Embora se reconheçam avanços nos campos da qualidade, verifica-se que na área de saneamento esses avanços são bem menores do que os verificados em grande parte dos demais setores da economia brasileira.

Sobre os temas propostos pelos autores, bem como as questões centrais, as estratégias e as ações propostas pelos entrevistados, identificando os grandes temas, Emerenciano e Oliveira (2002, p.54-55) que sintetizam o pensamento do

setor saneamento neste momento de transição de governo, quer no âmbito Federal e Estadual. Destacamos a seguir alguns considerados relevantes:

1. Necessidade de ação pública mais articulada entre a União, Estados e Municípios, com a redefinição de uma política nacional de saneamento, que contemple diretrizes nacionais, metas e prioridades, recursos e subsídios, e que seja executada a partir de um único órgão nacional coordenador, institucionalmente forte, que articule diferentes agentes executores e que integre o setor com os demais setores;
2. Adoção de modelos de gestão adaptados às realidades culturais e regionais, baseados na eficiência;
3. Integração mais estreita com as interfaces, especialmente recursos hídricos e meio ambiente;
4. Ênfase na melhoria de gestão e importância da identificação da função do operador desvinculando-a do papel que o Estado e/ou município, que devem exercer na formulação das políticas;
5. Buscar identidade própria, se fortalecer e exigir compartilhamento da sociedade e dos governos no resgate do passivo ambiental e social representado pelo déficit de água e esgoto;
6. Inserção nos projetos do componente de educação ambiental e promoção de campanhas de informação à população;
7. Revisão dos modelos de financiamento, que devem estimular eficiência, e que, quando necessário, devem também estimular a reestruturação do setor visando a sustentabilidade de longo prazo dos prestadores públicos dos serviços;
8. Conscientização do tamanho e da importância econômica do setor, de modo a aumentar sua visibilidade, e por conseguinte, influenciar na sua prioridade, junto

aos agentes políticos e econômicos. Tratar o setor a partir da noção de que é um serviço de infra-estrutura, de caráter industrial, de utilidade pública e essencial, com fortes impactos na saúde, no meio ambiente e no desenvolvimento.

Em linhas gerais, procurou-se mostrar, o "*pensamento do ambiente externo*", através das entrevistas selecionadas, traçando um paralelo das inúmeras propostas e diversas análises resultantes dos eventos internos da CASAN, apresentados no capítulo anterior, com o conteúdo deste capítulo, ficando evidenciado, através dos diversos atores envolvidos e o momento em que estamos vivendo, a necessidade urgente da tomada de decisão e adoção de ações concretas, para afastar a insegurança e mudar os rumos do setor.

A afinidade com os projetos e programas "*ensaiados*" na CASAN, mas que por motivos políticos e interesses das colisões dominantes dentro do processo de gestão, e a descontinuidade pela mudança de poder a cada quatro anos (*Síndrome dos Quatro Anos*), leva ao acúmulo de idéias, que ficaram fossilizadas ante a inércia dos tomadores de decisão.

Fica evidenciado que as diversas abordagens apresentaram alternativas das mais variadas, e que convergiam para o caminho do desenvolvimento organizacional da CASAN, alimentando esperanças de competir no cenário nacional, buscando sua própria "*identidade*" e aperfeiçoando sua capacidade operacional, gerencial, comercial e institucional para cumprir com sua missão.

## 6. RESULTADOS DO ESTUDO DE CASO DA CASAN

*"[...] Nestes oito anos de existência, a CASAN, superando uma fase teórica e experimentando os efeitos da prática, soube se afirmar, não só pelo trabalho desenvolvido, mas também pela seriedade com que sempre encarou o desafio do saneamento básico. [...] O esforço conjunto, Estado-CASAN-Município, que de certo continuará a ser desenvolvido neste importante setor público, permitirá atingir o objetivo comum que é elevar, cada vez mais, o bem estar do homem catarinense".*

Nabor Schiliching  
Diretor Presidente da CASAN  
Enfatizando o crescimento da CASAN no período 1971/1979  
Relatório de Gestão da CASAN - 1975/1979

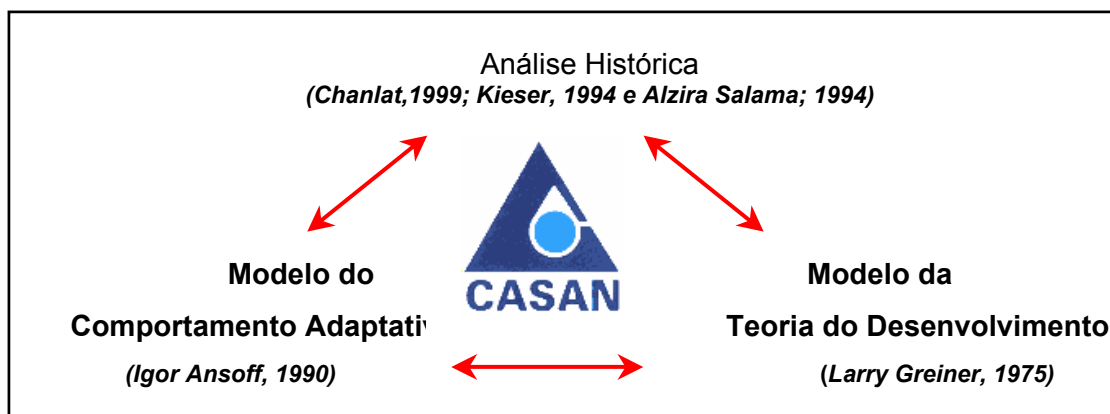
Os principais eventos internos da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN foram definidos anteriormente, a partir da Análise Histórica (Chanlat, 1999; Kieser, 1994 e Alzira Salama, 1994) no período compreendido entre 1970 e 2002. O enfoque da abordagem seguiu rigorosamente a ordem cronológica dos eventos, respeitando-se os períodos de gestão de cada Governo e, conseqüentemente da Diretoria Executiva da empresa.

Ressaltando que os resultados desta pesquisa, foram obtidos através do uso da pesquisa exploratória, concebida pela ampla retrospectiva dos eventos empresariais relevantes para o estudo de caso, considerando-se os diversos eventos internos e externos estudados. Descritiva, pela interpretação dos eventos resultantes da pesquisa exploratória, aliada aos depoimentos dos entrevistados e outras consultas realizadas.

Juntamente com as informações obtidas da Análise Histórica (Chanlat, 1999; Kieser, 1994 e Alzira Salama, 1994), e a escolha dos principais eventos, dentre quatorze (14) estudados e amplamente apresentados no capítulo anterior, procedeu-se ao enfoque das análises referenciadas no Modelo do Comportamento Adaptativo

de Igor Ansoff (1990), permitindo assim, selecionar três (03) eventos, considerados relevantes tanto para os entrevistados como para o pesquisador, para identificar o comportamento adaptativo da CASAN.

Figura 6.1. Tríade de Referência para o Estudo de Caso da CASAN



Consolidando a pesquisa com as informações geradas, o Modelo da Teoria do Desenvolvimento de Larry E. Greiner (1975) contribuiu para identificar qual a crise revolucionária na qual a empresa está inserida, e que vem contribuindo para sua inércia e passividade diante das mudanças do seu ambiente geral e os desafios do seu ambiente operacional.

Lembrando que, para Ansoff (1990, p. 45), a "administração estratégica" deve ser entendida como um sistema escolhido de administração, que enfatiza sua própria flexibilidade, isto é, que provoca o aparecimento de programas estratégicos inovadores, que busca a mudança da própria política <sup>42</sup>, que avalia mais o desenvolvimento do potencial para mudanças futuras do que o desempenho em curto prazo, e que entende os fundamentos do poder e das características culturais dentro da organização porque aí estão os principais geradores da própria

<sup>42</sup> O termo "Política" deve ser entendido como um sistema particular de administração completamente idêntico à administração estratégica. Portanto, as "estratégias" são expressões operacionais de políticas, no sentido de que, dentro de um sistema de



flexibilidade. Com base nesta conceituação, nos resultados das pesquisas e, juntamente com os depoimentos apresentados, destacaram-se como relevantes os seguintes eventos:

Quadro 6.1. Correspondência dos eventos relevantes e os períodos de gestão

<b>Denominação</b>	<b>Período</b>	<b>Diretor Presidente</b>	<b>Governadores</b>
<b>Plano de Desenvolvimento Institucional</b>	mai/1976 a set/1977	Nabor Schilicting	Konder Reis
<b>Programa de Comunicação Social</b>	mar/1984 a agos/1985	Luiz Alberto Duarte Manoel Philipi	Esperidião Amin
<b>Anteprojeto do Planejamento Estratégico</b>	nov/1997 a ago/1999	Milton Martini Enésio João Bolsoni	Paulo Afonso José Augusto Hülse
		Aristorides Vieira Stadler	Esperidião Amin

## 6.1. PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL - 1976/1977

No Relatório de Gestão da CASAN, período 1975/1979, constata-se que em função da expansão da empresa, ocorreu a descentralização e regionalização, com a implantação de 8 (oito) Regionais Administrativas e de Operação. No Anexo VIII, pode-se visualizar a evolução do organograma, de uma forma simples em 1971, iniciando sua alteração em função dos estudos e propostas realizadas pelo Grupo Coordenador de Desenvolvimento Institucional - GCDI, teve sua aprovação em 26/07/1977 em reunião de Diretoria.

Destaca-se também, que no período 1975/1979 verificou-se a maior concentração de assinaturas de convênios de concessão firmados (124 contratos), entre a CASAN e municípios catarinenses o que representou um impacto no

---

administração, elas definem critérios operacionais sobre os quais os "programas estratégicos" são concebidos, relacionados e implantados (Ansoff, 1999:45).

crescimento da empresa, evidenciando a necessidade de sua reestruturação de forma que permitisse atender a demanda dos serviços.<sup>43</sup>

Portanto, para atender a demanda em função do crescimento das concessões, através dos municípios que "*migravam*" para a CASAN a Diretoria Executiva, da gestão 1975/1979, realizou o primeiro (e único) ciclo de adaptação estratégica da empresa. Os projetos e programas do Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, configuraram um novo sistema operacional, fazendo um ajustamento da velha estrutura administrativa, delineando um horizonte promissor de crescimento e desenvolvimento da CASAN.

A seguir, como referência histórica, e consolidando o modelo de gestão do PLANASA, destaca-se alguns trechos da mensagem inseridos no Relatório de Gestão - 1975/1979 do então Diretor Presidente, Nabor Schiliching, enfatizando o crescimento da CASAN no período 1971/1979:

[...]. Nestes oito anos de existência, a CASAN, superando uma fase teórica e experimentando os efeitos da prática, soube se afirmar, não só pelo trabalho desenvolvido, mas também pela seriedade com que sempre encarou o desafio do saneamento básico. [...] O esforço conjunto, Estado-CASAN-Município, que de certo continuará a ser desenvolvido neste importante setor público, permitirá atingir o objetivo comum que é elevar, cada vez mais, o bem estar do homem catarinense“.

Afinal, embora tivéssemos com oito anos de existência, as perspectivas eram as mais positivas possíveis, com um cenário promissor desencadeado pela farta oferta de recursos financeiros à serem aplicados na implantação, operacionalização, expansão e manutenção dos sistemas de conveniados e a

---

<sup>43</sup> Somando-se os sistemas de abastecimento de água operados pela CASAN com os operados pelas Prefeituras e Fundação SESP, Santa Catarina possuía atendidas 120 das 197 sedes municipais, o que representava 60% do total dos municípios. Em termos populacionais, encontrava-se atendidos 71% da população urbana catarinense. A população total de Santa Catarina, em 1978, era de 3.659.500 habitantes, sendo 1.798.400 na área urbana e 1.861.100 habitantes na zona rural.

consolidação da CASAN, demonstrada pela migração de municípios interessados em "terceirizar" seus sistemas de água.

Quadro 6.2. Evolução do Número de Convênios de Concessões <sup>(\*)</sup> Firmados entre as Prefeituras Municipais e a CASAN

PERÍODO DA GESTÃO	ANO	NÚMERO DE CONCESSÕES	
		POR ANO	POR PERÍODO
1971 a 1974	1971	01	34
	1972	16	
	1973	10	
	1974	07	
1975 a 1978	1975	42	113
	1976	43	
	1977	24	
	1978	04	
1979 a 1982	1979	11	12
	1980	01	
	1981	00	
	1982	00	
1983 a 1986	1983	06	10
	1984	02	
	1985	02	
	1986	00	
1987 a 1990	1987	00	00
	1988	00	
	1989	00	
	1990	00	
1991 a 1994	1991	01	17
	1992	04	
	1993	05	
	1994	07	
1995 a 1998	1995	00	09
	1996	01	
	1997	01	
	1998	07	
1999 a 2002	1999	01	09
	2000	06	
	2001	01	
	2002	01	
TOTAL DE CONCESSÕES NO PERÍODO		204	

Fonte: CASAN - Assessoria de Planejamento  
Contratos de Concessões e Relatórios de Gestão - 1975 a 2002

(\*) Convênio de outorga de concessão de exploração de serviços públicos municipais de esgotos sanitários e abastecimento de água.

## 6.2. PROGRAMA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - 1984/1985

Os problemas do Sistema Financeiro do Saneamento - SFS e do PLANASA, iniciados no final dos anos 70, agravaram-se na primeira metade da década de 80 e atingiram seu ápice no período 1985/89, sem que quaisquer medidas relevantes fossem tomadas para solucioná-los.

Em 1986, com a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal – CEF assumiu o financiamento para o setor de saneamento. A crise econômica que marcou a década de 80 no Brasil, com sucessivos planos de estabilização, iria desacelerar a expansão de novos investimentos no setor, com a subsequente exaustão e extinção do PLANASA. A incorporação do BNH pela Caixa Econômica Federal (novembro/1986) inaugurou uma longa e prolongada crise institucional do setor, que perdura até os dias atuais. (Gazeta Mercantil/Panorama Setorial, 1998:19).

Vislumbrando as conseqüências e as dificuldades que se estabeleceriam em função da conseqüente escassez das fontes para obtenção de recursos financeiros para investimentos nos SAA e SES de sua concessão, a CASAN através da Diretoria Executiva, gestão 1983/1987, teve na figura do seu Diretor Presidente Luiz Alberto Duarte a visão de implantar um Sistema de Comunicação Social <sup>44</sup>. Fortalecido pelo Programa de Desenvolvimento Gerencial - PDG, que promoveu a conscientização do corpo gerencial e diretoria e a expectativa de mudanças, geradas pelo cenário que ora se moldavam, reforçado pelo sentimento (sensação) de que era necessário um modelo de gestão que possibilitasse concretizar a visão de futuro

---

<sup>44</sup> Realizada através do convênio CASAN/ESAG/ITAG, tinha como objetivo a concepção, estruturação e implantação de um Sistema de Comunicação Social, projeto integrante do Plano de Desenvolvimento Institucional PDI da CASAN. Representou um momento único na CASAN. Além de abranger o público interno, envolvia a comunidade catarinense, o poder concedente e os nossos clientes a razão de ser da CASAN. Os trabalhos foram coordenados pelos Professores: Cesar Luiz Pasold (PhD); João Benjamim da Cruz Júnior (PhD); Nelson Colossi (MsC); George Vittorio Szenészi (MsC);

instituída pelo projeto e pelos técnicos da CASAN, que nele se engajaram e acreditaram naquele que seria o maior processo de mudanças que a empresa já passaria.

"[...] A CASAN preocupada em melhorar a qualidade e quantidade de seus serviços e, ainda em estar de acordo com sua política de 'respeito e consideração para com os usuários', pretende implantar um Sistema de Comunicação Social, cujo objetivo geral é conscientizar e educar tanto a Empresa quanto a população por ela servida, com o que cumpre sua função social. Dessa forma, é inquestionável o valor e a oportunidade de implantar um projeto de comunicação social, principalmente tendo-se em vista o atual contexto social-político-econômico nacional e regional."

*Eng<sup>o</sup> Luiz Alberto Duarte  
Diretor Presidente da CASAN / 1983-1985*

Por outro lado, se o Sistema de Comunicação Social pretendia a promoção, a difusão e a educação social, de forma a conscientizar o usuário para melhor desfrutar os serviços da CASAN, não há dúvidas que os resultados esperados com o sistema, somente encontrariam respaldo na medida em que houvesse, eficiência, eficácia e efetividade organizacionais por parte dos principais executivos.

Conforme inserido no Projeto de Comunicação Social – 1984, a Função Social da CASAN fundamentava-se:

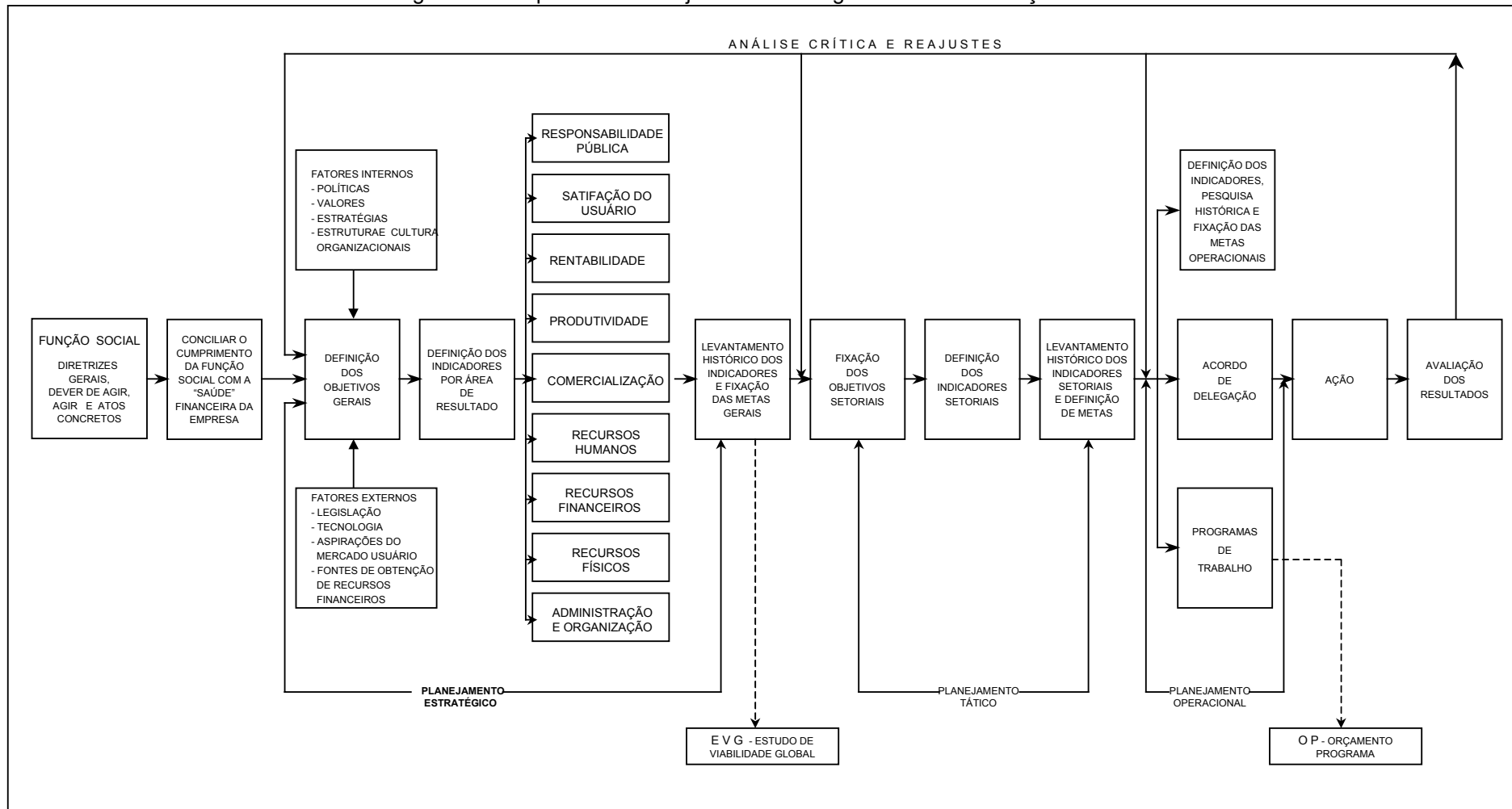
"[...] Num conjunto de ações que por dever para com a sociedade e pelo empreendimento público que ela representa, execute serviços de forma que toda a comunidade seja considerada e atendida com respeito e valorização".

No auge da implantação do projeto ocorreu a troca da diretoria, mudando para sempre os rumos e objetivos que se pretendiam com o alcance daquele que seria a grande oportunidade de mudança. O Projeto de Comunicação Social foi um momento único na CASAN. O salto de modernidade vislumbrado pelos integrantes, infelizmente foi ofuscado pela descontinuidade administrativa. Perdeu-se uma grande oportunidade de fazer história. Pode-se dizer que teve início um processo de

“*atrofia organizacional*”, de uma posição pró-ativa, antecipando as conseqüências que viriam com a falta de recursos e a necessidade de renovar as concessões, passamos para uma posição de passividade gerencial, cujos resultados não demorariam a aparecer.

Na figura 6.2, pode-se observar o esquema do Planejamento do Programa de Comunicação Social. Foi, sem dúvida nenhuma, o maior projeto de mudança comportamental desenvolvido na CASAN. Principalmente pelo grau de envolvimento do corpo diretivo e gerencial, com os processos internos de discussão e estabelecimento das principais diretrizes norteadoras do programa.

Figura 6.2. Esquema do Planejamento do Programa de Comunicação Social



Fonte: CASAN - Relatórios e Projeto de Comunicação Social/APL (1984/1985)

### 6.3. ANTEPROJETO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO - 1997/1999

A indefinição da regulamentação para o setor, o avanço das privatizações, a busca de novas alternativas de recursos para investimentos e o vencimento das concessões da CASAN, geravam (e continuam gerando) insegurança e contribuindo para a indefinição do futuro da empresa e sua continuidade no mercado nacional do setor saneamento.

Com base neste cenário de instabilidade e incertezas que moldavam um cenário competitivo do setor saneamento, a equipe de técnicos da Assessoria de Planejamento, sensibilizou a Diretoria constituir, através da Portaria nº 228 de 04/novembro/1997 (Anexo IX), uma comissão <sup>45</sup> para realizar estudos e apresentar uma proposta em forma de anteprojeto visando a estruturação e implantação do Programa de Planejamento estratégico da CASAN.

Da constituição da Comissão, passando por todas as etapas que envolveram os estudos; as análises profundas de cenários; a compreensão de modelos de concepção dos planos estratégicos de outras companhias estaduais de saneamento, entre elas a SABESP e SANEPAR; à modelagem da proposta; os diversos seminários internos e, finalmente a elaboração e apresentação da proposta final do Anteprojeto do Planejamento Estratégico à Diretoria Colegiada, decorreram 12 (doze) meses.

---

<sup>45</sup> Integravam a referida comissão os Engenheiros Márcio Lídio Losso, Sérgio Ricardo da Silveira; Juarez Nazareno Muniz Moreira e os Administradores Samuel Sandrini Neto e Waldemar Ferreira da Silva Filho. A coordenação dos trabalhos ficou a cargo do Assessor de Planejamento Engenheiro João Carlos de Oliveira.



A proposta do anteprojeto foi aprovada, por unanimidade, integralmente, em reunião de Diretoria (Anexo IX) através da Resolução nº 602 <sup>46</sup> de 08/dezembro/1998, consolidando assim, mais uma tentativa de moldar-se aos "*novos tempos*" do setor saneamento.

Como em eventos anteriores, estava ocorrendo a transição de um governo para outro, gestão 1999/2002, e a CASAN sofreria fatalmente sofreria as alterações nas diretorias e, conseqüentemente em todo o seu corpo gerencial.

Na figura 6.3, pode-se visualizar a concepção do processo do Planejamento Estratégico da CASAN. O Anteprojeto (destacado em pontilhado), foi o início de um processo que não conseguiu lograr êxito, pois o "esboço" apresentava um grande caminho a ser percorrido. Porém não bastava apenas formular estratégias, era preciso pô-las em prática.

Como fato inédito, os integrantes da Comissão tiveram uma oportunidade para apresentar a proposta ao futuro Diretor Presidente da CASAN Aristorides Vieira Stadler, juntamente com o Secretario de Estado da Administração Celestino Roque Secco <sup>47</sup>. Este "*encontro*" gerou nos meses seguintes uma série de atividades que culminaram com a apresentação das propostas do Anteprojeto do Planejamento Estratégico aos gerentes e técnicos da Matriz e das Regionais, previstas na 1ª etapa do programa.

Ressalta-se que o trabalho desenvolvido pela Comissão foi uma fase preliminar onde se buscou, através de entrevistas, pesquisas internas e

---

<sup>46</sup> A aprovação do Anteprojeto do Planejamento Estratégico, teve um grande apoio da Diretoria Colegiada, em especial do Diretor Presidente João Bolsoni, que defendeu a necessidade de implantação imediata das propostas inseridas no referido documento.

<sup>47</sup> Este encontro só foi possível, graças a colaboração e a participação do ex-presidente da CASAN (1991-1994), Deputado Estadual Lício Mauro da Silveira, que agendou, de seu Gabinete na AL, uma apresentação com o Secretário de Governo da Administração Celestino Roque Secco.

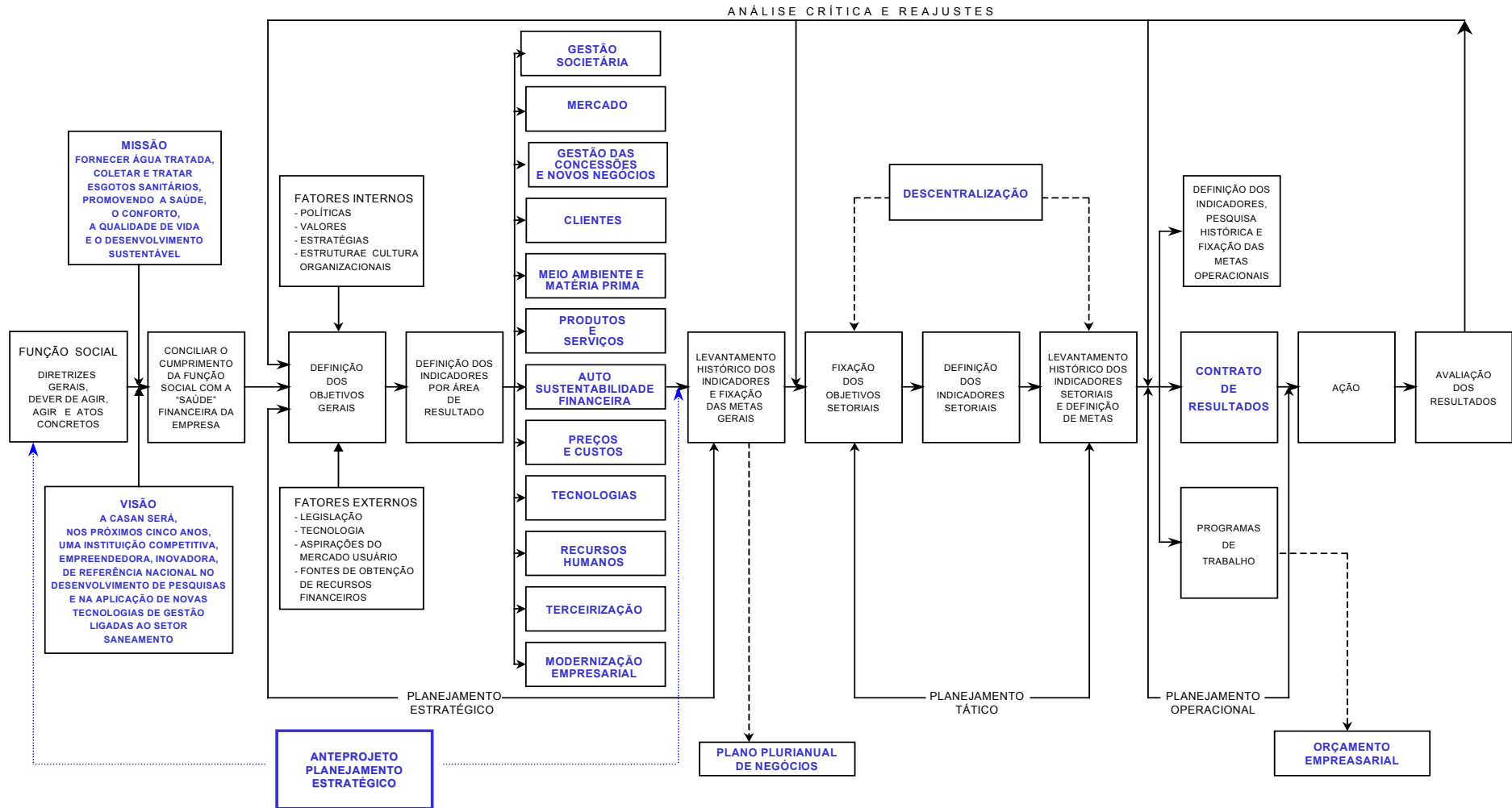
consultas nos mais variados documentos gerados em eventos anteriores, as melhores propostas para as ações e procedimentos técnicos que balizassem as decisões futuras.

Ressalta-se que vários seminários e workshop's <sup>48</sup> foram realizados, envolvendo gerentes e técnicos da Matriz e Regionais. Contando com a participação de aproximadamente 250 profissionais, todos contribuíram para o aperfeiçoamento daquele que seria um "esboço" do Anteprojeto do Planejamento Estratégico.

---

<sup>48</sup> Entre o período de 09/março a 14/julho/1999, foram realizados 11 (onze) seminários em: Florianópolis (dois: Matriz e RegionalFpolis), Criciúma, Tubarão, Joinville, Itajaí, Lages, Rio do Sul, Videira, Chapecó e São Miguel do Oeste (último seminário)

Figura 6.3 - Concepção do Processo do Planejamento Estratégico da CASAN



O Programa de Gestão Estratégica era dividido em três etapas:

- A 1ª etapa com realização de Seminários de Implantação do Programa de Gestão Estratégica (Matriz e Regionais) para divulgação e conhecimento do Anteprojeto do Planejamento Estratégico. No dia 09 de março/1999, (Anexo VII) foi realizado o primeiro seminário, com a participação de todos os Diretores, Gerentes (Matriz e Regionais) e do representante do Governo do Estado, Secretário da Administração Celestino Roque Secco. Os demais seminários foram realizados nos meses de Junho e Julho/1999.

Tabela 6.1. Cronograma dos Seminários Realizados

Junho/1999	Julho/1999
21 - Florianópolis	02 - Lages
23 - Criciúma	06 - Rio do Sul
25 - Tubarão	08 - Videira
28 - Joinville	13 - Chapecó
30 - Itajaí	14 - São Miguel do Oeste

- A 2ª etapa com a formação de grupos de trabalho para detalhamento do Plano e estabelecimento das metas setoriais e a 3ª etapa (aprovação do Plano Estratégico e Metas Setoriais e definição do processo para acompanhamento e avaliação do desempenho e realização das metas), não foram operacionalizados.

O Anteprojeto do Planejamento Estratégico estabeleceria as diretrizes que norteariam as macro-ações empresariais, lançando as bases e os referenciais para o desenvolvimento e a implantação do Plano de Ação que

seria adotado pela empresa. O que implicaria numa ampla descentralização e revisão da atual estrutura organizacional.

Embora, com a grande abrangência pretendida nos seminários e o envolvimento do Diretor Presidente Aristorides Vieira Stadler, o Programa de Gestão Estratégica não cumpriu suas etapas. Infelizmente, o destino traçava novos rumos, que seriam estabelecidos por duas “*barreiras*”:

- A primeira barreira, que surpreendeu a comissão, veio na forma de um abaixo-assinado, protocolado em 20 de abril/99, onde algumas críticas foram manifestadas. Expressando uma opinião individualista, mas que obteve 326 assinaturas, o que representava a minoria (13,32%) do efetivo de 2.447 funcionários. Pode-se considerar um gesto intempestivo, pois os seminários para apresentação do Anteprojeto do Planejamento Estratégico seriam iniciados em 21 de junho/1999. Além de não entender o significado de “*anteprojeto*”<sup>49</sup>, abraçava uma causa ilusória contra a privatização da CASAN, o que na verdade não existia no Anteprojeto. A principal confusão ficou por conta da proposta da abertura do capital social para buscar parceria e aporte financeiro com a iniciativa privada para investimentos nos empreendimentos futuros, principalmente em obras de sistemas de esgotamentos sanitários, uma prática que a SABESP e SANEPAR já há muito tempo tinham adotado.
- A segunda barreira foi o afastamento, em novembro/99, por motivos particulares do presidente, abrindo uma lacuna que nunca mais poderia ser preenchida, ou seja, qualquer esperança na consecução de ações assumida não poderia mais ser executadas. Portanto, a mudança de

diretores fica mais uma vez evidenciada como sendo um dos maiores obstáculos à continuidade de propostas, projetos ou programas de mudanças que poderiam tornar a CASAN uma referência, um modelo de gestão do setor saneamento.

Em junho de 1999 (cinco meses antes de seu afastamento), o Jornal Registro (Anexo VI) trouxe em suas dez páginas uma reportagem completa sobre o programa de mudança e apresentava o que seriam "Os *Administradores da Gestão Estratégica*", manifestando-se sobre a necessidade urgente de operacionalização de um Plano de Gestão Estratégica, ou seja, um "*Modelo de Gestão*" que pudesse tornar a CASAN mais ágil, mais competitiva, de maneira que todos, acionista majoritário, comunidades, fornecedores, funcionários e demais stakeholder's tivessem suas expectativas atendidas e superadas.

Destaca-se abaixo parte da entrevista realizada e publicado no referido jornal em junho/1999:

- **Jornal Registro:** Periodicamente a CASAN muda de Diretoria, o que tornou os empregados céticos quanto aos projetos, que podem não ter continuidade em outra gestão. O senhor vê risco para a Gestão Estratégica?

- **Diretor Presidente:** Não, porque o Plano não se esgota em uma gestão. Se vamos pedir as renovações de concessões por 20 anos, temos que planejar este tempo. Não adianta querer renovar por 20 anos e os projetos para apenas dois, os prefeitos não vão aceitar. Mas há outro problema, a mudança de Diretoria que eu gostaria de apontar: nos últimos 48 meses, passaram pela CASAN cinco presidentes e 19 diretores. São 24 altos executivos de uma empresa em 48 meses! O Governo tem que estar atento para isso. Nesta administração, ninguém foi convocado para trabalhar. Nós convidamos e dissemos claramente o que pretendíamos fazer. [...]. Mas todos precisam se engajar, administradores, chefias e empregados.

---

<sup>49</sup> Segundo o Dicionário Aurélio, *anteprojeto* significa: (1) *Estudo preparatório, ou esboço, de projeto.* (2) *Preliminares*

Estas alterações sofridas ao longo de três décadas provocaram na CASAN, muitas mudanças que criaram um processo de "desaprendizagem organizacional", aliado ao "entorpecimento estratégico" que tende a manter um modelo gerencial ultrapassado, arcaico, inadequado e obsoleto à nova realidade do mercado competitivo. Infelizmente, com mais uma troca de Diretoria, outra chance de mudar, por iniciativa própria, foi perdida.

Quadro 6.3. Retrospectiva Consolidada dos Governadores e Diretores Presidentes da CASAN - 1971 a 2002

Período	Governadores	Número de Diretores	
		Presidentes	Demais Diretores(***)
1971/1975	Colombo Machado Salles	Benjamin Lobo de Farias (*)	03
1975/1979	Antonio Carlos Konder Reis	Nabor Schiliching (*)	07
1979/1983	Jorge Konder Bornhausen Henrique Córdova	Ari Canguçu de Mesquita (*)	06
1983/1987	Esperidião Amin Helou F° Victor Fontanna	Luiz A. Duarte - 16.03.1983 (**) Manoel Phillipi - 25.01.1985	08
1987/1990	Pedro Ivo Figueiredo Campos Casildo Maldaner	Luiz Fernando F. Gallotti - 20/03/87 Onélio Francisco Menta - 02/04/90 Francisco E. C. Ferreira - 29/05/90 Antonio Sordi - 05/06/90 (**) Ismael N. C. Rigota - 21/08/90 Paulo Carpes da Costa - 13/02/91	19
1991/1994	Wilson Kleinunbing Antonio Carlos Konder Reis	Lício Mauro da Silveira - 18/03/91 (**) Edelmo Naschwenweng - 30/03/94 Antônio H. Bulcão Vianna - 05/04/94	04
1995/1998	Paulo Afonso E.vangelista Vieira José Augusto Hülse	João Raimundo Colombo - 03/01/95 Julio Cesar Garcia - 22/03/96 Celso Pereira - 07/03/97 (**) Milton Martini - 25/07/97 Enesio João Bolsoni - 26.10.98	15
1999/2002	Esperidião Amin Helou F° Paulo Roberto Bauer	Aristorides Vieira Stadler - 04.01.99 José Carlos Vieira - 11.12.2000 (**) Josué Dagoberto Ferreira - 22.04.02	07
<b>08</b>	<b>12 Governadores</b>	<b>22 Presidentes</b>	<b>69 Diretores</b>

de um plano. Portanto, estava sendo encabeçado um abaixo-assinado contra um "rascunho".

<b>Gestões</b>		
----------------	--	--

Fonte: CASAN. Portarias e Resoluções da Secretaria do Gabinete da Presidência

- (\*) *Iniciaram e concluíram seus mandatos sem serem substituídos durante a gestão.*
- (\*\*) *Em função de fatores externos à empresa, principalmente por motivos políticos, ocorreram significativas mudanças no cargo de presidente. “A Dança das Cadeiras”<sup>50</sup> teve início em 1985, o que se repetiria nos períodos seguintes, causando um efeito cascata nas demais diretorias, contribuindo assim, para a descontinuidade de vários projetos de mudanças na CASAN.*
- (\*\*\*) *Em função das mudanças excessivas, com períodos de até 15 (quinze) diretores, citou-se apenas o quantitativo. A relação detalhada com nomes e datas da posse, estão no Anexo XII.*

No quadro anterior, pode-se ter uma noção da evolução dessa alternância de poder, observando-se que apenas os três primeiros Diretores Presidentes concluíram seus mandatos. A “*Dança das Cadeiras*”, teve início em 1985 e, desde então vem continuamente ocorrendo a alternância de executivos e a descontinuidade de grandes proposta que objetivavam tornar a CASAN mais capacitada para competir neste cenário inseguro e instável.

Como relevância e reforçando a premissa da “*Dança das Cadeiras*”, destacamos do Editorial da Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente – BIO (abril/junho de 2001:8-9), uma referência sobre as conseqüências dessas mudanças nas CESB’s.

*“Nos dias atuais, uma série de pesadas críticas vem recaindo sobre as Companhias Estaduais de Saneamento. A mídia a vem culpando pelas principais mazelas ambientais que hoje ocorrem em vários Estados, tais como degradação de rios e lagoas e a poluição das praias. Os órgãos de controle ambiental a vem ameaçando ou aplicando pesadas multas, tomando as companhias de saneamento como principal responsável pelo estado de degradação ambiental que hoje se verifica em muitas áreas urbanas. [...]. Afinal de contas, o que são essas companhias?”*

São, na verdade, diferentes empresas a cada quatro anos. Cada novo governo estadual, determina quem serão seus dirigentes neste curto período de tempo e que ações, projetos, atividades e investimentos deverão ou não realizar. E é fato histórico que, em muitas ocasiões, esses então novos

<sup>50</sup> O Termo “A Dança das Cadeiras”, faz referência a intensa troca de personagens nas Diretorias.



governos decidiram abandonar planos e projetos já elaborados e, até mesmo, em execução, para não dar continuidade a ações dos governos que vieram suceder. Essas companhias nasceram de uma determinação do PLANASA, como condição para fornecimento de assistência técnica e recursos financeiros a serem concedidos, pelo Governo Federal aos Estados.[...]. Em tempos subseqüentes, vieram a ser nomeados políticos, ou técnicos ligados a determinados políticos, como dirigentes dessas companhias, nem sempre pertencendo ao mesmo partido político e que muitas vezes não foram capazes, ou não quiseram entender corretamente as prioridades técnicas que se apresentavam como exigindo soluções imediatas. [...].

Nota-se que a CASAN não é a única privilegiada por essas alternâncias. O próprio corpo gerencial, questionado várias vezes em pesquisas realizadas em outros estudos, demonstra não estar conseguindo conviver mais com um estado de passividade, mas que de uma forma ou de outra, torna-os responsáveis pelas dificuldades da empresa responder os desafios que afloram.

Destaca-se algumas manifestações, resumidas<sup>(\*)</sup>, a seguir. Porém é de se ressaltar, que muitos dos cargos são preenchidos sem considerar a capacitação técnica daqueles “escolhidos” para exercer tão importante função:

*"Pelos respostas, fica claro que a maioria não considera justa a forma como os cargos da CASAN são preenchidos, de acordo com o aspecto político, e que muitas vezes as pessoas que ocupam cargos de chefia não são as mais adequadas. O ideal seria estabelecer um perfil gerencial com requisitos mínimos, e que fossem feitas avaliações de desempenho técnicas. Todos concordam neste ponto."*

*"[...] Mas, na atual estrutura administrativa da CASAN, isto seria algo totalmente ilusório, pois o fator político sempre fala mais alto. Em decorrência, perde-se em profissionalismo, em motivação e em rendimento. A descontinuidade de muitos projetos se deve ao troca-troca de diretores e outras chefias a cada novo governo. É muito difícil fazer algo a respeito. Só se espera que, quando da nomeação dos cargos, além do aspecto político, se leve em conta outros fatores, como a formação profissional, a experiência, o tempo de serviço, etc..."*

#### 6.4. CARACTERIZAÇÃO DO COMPORTAMENTO ADAPTATIVO DA CASAN, COM BASE NO MODELO DE IGOR ANSOFF

O modelo do Comportamento Adaptativo, de Igor Ansoff (1990), tem como base uma série de proposições que serviram de base para o presente estudo, que resultaram na exposição dos principais eventos referenciados abaixo, com as respectivas mudanças ambientais e identificação do tipo de adaptação organizacional.

No Quadro 6.4, pode-se observar o inter-relacionamento dos ventos internos, com seus respectivos períodos, considerando as mudanças ambientais ocorridas e, com base neste modelo, identificar que tipo de comportamento adaptativo foi adotado pela CASAN. Foram consideradas como mudanças ambientais relevantes:

1. O Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, que no seu auge exigiu que a empresa realiza-se um movimento de adaptação às exigências do cenário da época. A adaptação foi estratégica pois realizou mudanças significativas na estrutura organizacional através do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, permitindo uma resposta rápida ao atendimento da demanda com a migração das concessões para a CASAN.
2. A extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH foi a segunda mudança ambiental que representou o início das dificuldades de acesso aos recursos para investimento em saneamento em Santa Catarina. A adaptação à esta mudanças foi considerada exploratória, pois diferentes da anterior, não foi operacionalizada. O Programa de Comunicação Social – PCS

desencadeado, prevendo antecipar-se às dificuldades que se formavam no cenário futuro, ficou na intenção, pois a troca do seu idealizador resultou no abandono ao projeto inicial.

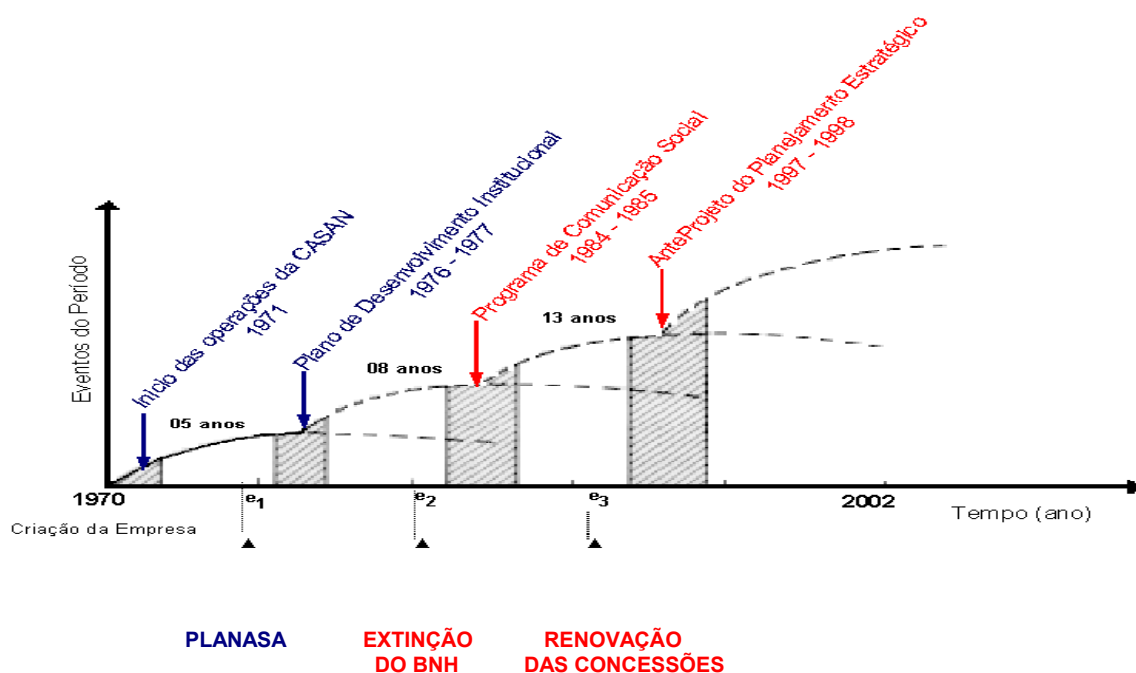
3. Neste cenário o vencimento das concessões, emerge como a mais crítica e desafiadora das mudanças ambientais. Os contratos com prazos estabelecidos em sua maioria para trinta anos tiveram seu período de vigência ignorado pelo diretores e pelo principal acionista. A ilusão do “ad eternum” causou um entorpecimento na iniciativa das decisões para operacionalizar a renovação dos contratos de concessões. A adaptação exploratória fica evidenciada, principalmente se considerarmos a excessiva troca de diretores, nos períodos críticos das renovações.

Quadro 6.4. Principais eventos, mudanças ambientais e o tipo de adaptação da CASAN

PRINCIPAIS EVENTOS	PERÍODO	MUDANÇAS AMBIENTAIS	TIPOS DE ADAPTAÇÃO
Plano de Desenvolvimento Institucional	1976 a 1977	PLANASA	ESTRATÉGICA
Programa de Comunicação Social	1984 a 1985	EXTINÇÃO DO BNH	EXPLORADORA
Anteprojeto do Planejamento Estratégico	1997 a 1999	VENCIMENTO DAS CONCESSÕES	EXPLORADORA

Na figura 6.4, de forma ilustrativa, os eventos são apresentados seguindo-se a ordem cronológica, podendo-se observar os momentos das mudanças ambientais e os respectivos comportamentos adaptativos.

Figura 6.4. Mudanças Ambientais e o Comportamento Adaptativo da CASAN no Período 1970 – 2002



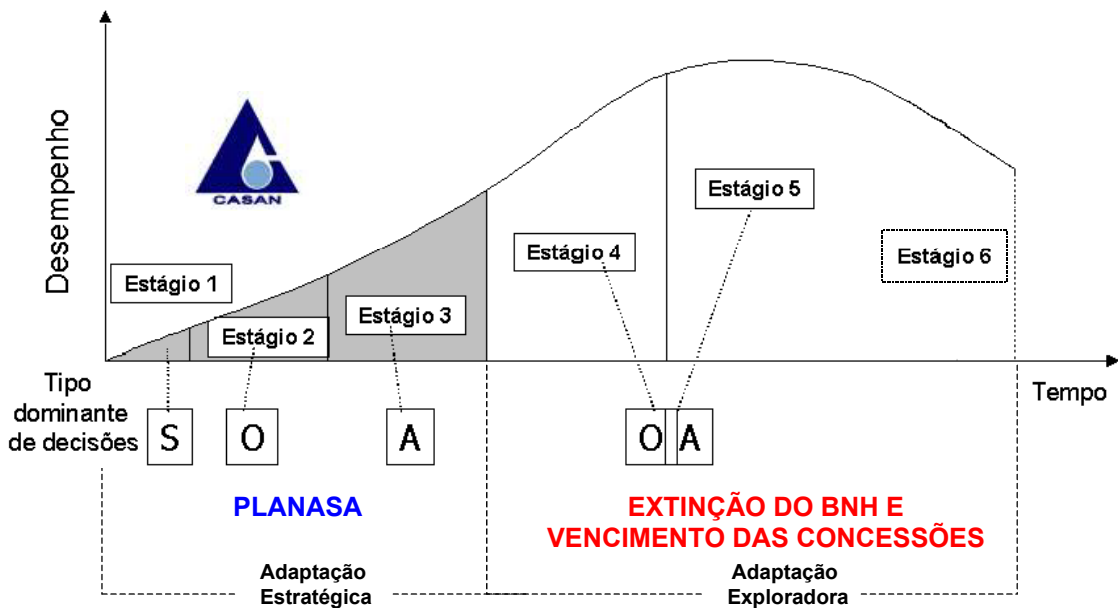
Lembrando que Ansoff (1990, p. 118) destaca que para garantir sua sobrevivência e seu crescimento, a empresa responde às situações-problema trazidas pelas mudanças ambientais (**E**). Esta resposta da empresa é identificada como adaptação estratégica ao ambiente geral e operacional.

Considerando-se que a adaptação estratégica freqüentemente é realizada mediante três estágios distintos: (**S**) formulação de uma nova estratégia; desenvolvimento de um sistema operacional (**O**) para a nova estratégia e (**A**) ajustamento da velha estrutura administrativa à nova estratégia e aos sistemas operacionais (Figura 6.5).

Portanto, os estágios completos, só foram identificados na mudança ambiental causada pelo Plano Nacional de Saneamento - PLANASA, que tiveram como resposta o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI.

A adaptação exploratória é realizada por apenas dois estágios: (O) decisões operacionais e (A) administrativas são aplicadas de maneira intercambiáveis e geralmente várias vezes.

Figura 6.5. Estágios de Adaptação da CASAN:  
1, 2, 3, adaptação estratégica; Estágios 4, 5, e 6 adaptação exploradora.



Neste caso a adaptação exploratória manteve a velha estrutura criada em 1977, criada pelo Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI. As mudanças ambientais representadas pela extinção do Banco Nacional de Habitação – BNH e o vencimento dos contratos de concessões, parecem ter passadas “despercebidas” pela empresa.

A intenção da operacionalização das estratégias do Programa de Comunicação Social e a tentativa de implementar o Anteprojeto do Planejamento Estratégico, só poderiam ter logrado êxito, se efetivamente houvesse interesse por parte do Governo do Estado de Santa Catarina (acionista majoritário) e Diretoria Executiva.

A excessiva troca de Diretores, um forte indicativo da alta instabilidade de poder e conseqüentemente uma ausência de responsabilidade para com os destinos da CASAN. A sobreposição de decisões evidenciou um processo de ruptura com quaisquer propostas de mudanças que objetivavam adotar um modelo de gestão, conforme destacado nas proposições inseridas no Programa de Comunicação Social (1984/1985) e no Anteprojeto do Planejamento Estratégico (1997/1999).

#### 6.5. CARACTERIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA CASAN COM BASE NO MODELO DE LARRY E. GREINER

O Modelo da Teoria do Desenvolvimento de Larry E. Greiner (1975), preconiza que as organizações passam por cinco períodos de evolução relativamente calmos, cada um dos quais termina com um período de crise e revolução. Para Greiner (1975:03), as empresas, acham-se arraigadas mais em decisões passadas do que em acontecimentos atuais ou na dinâmica externa do mercado. Forças históricas na verdade moldam o desenvolvimento de uma empresa.

O autor enfatiza que, as empresas costumam deixar de reconhecer que muitas indicações valiosas para o êxito futuro encontram-se dentro de suas próprias organizações e em seus diversos estágios de desenvolvimento.

Figura 6.6. A Crise de Identidade e as Cinco Fases de Crescimento de Larry Greiner

FASE 1	FASE 2	FASE 3	FASE 4	FASE 5
--------	--------	--------	--------	--------





Fonte: Greiner (1975, p. 7); Hersey & Blanchard (1986, p. 359) e Salama (1994, p.37)

Além do mais, a incapacidade da direção da empresa de compreender seus problemas de desenvolvimento empresarial pode redundar numa estagnação seu estágio de evolução ou, finalmente, em sua falência, independente das perspectivas oferecidas pelas condições do mercado. Portanto, estas características foram identificadas em seus estágios, inter-relacionados e seqüenciais, como pode-se observar na apresentação dos eventos internos e sua correspondências com as alterações ou mudanças ambientais dos períodos estudados.

Os aspectos apresentados no Modelo da Teoria do Desenvolvimento de Larry Greiner (1975), são utilizados em convergência com os eventos da Análise Histórica (Chanlat, 1999; Kieser, 1994 e Alzira Salama, 1994) e Modelo do Comportamento Adaptativo de Igor Ansoff (1990). Está “triangulação”, permitiu traçar as características principais que moldaram a resposta da pesquisa, identificada pelo pesquisador como uma **“CRISE DE IDENTIDADE”**, em função da evolução dos eventos externos e seus relacionamentos com os eventos internos.

Quadro 6.5. Principais eventos, mudanças ambientais, tipo de adaptação e crise revolucionária identificada na CASAN

PRINCIPAIS EVENTOS	PERÍODO	MUDANÇAS AMBIENTAIS	TIPOS DE ADAPTAÇÃO	CRISE REVOLUCIONÁRIA
Plano de Desenvolvimento Institucional	1976 a 1977	<b>MODELO PLANASA</b>	<b>ESTRATÉGICA</b>	<b>CRISE DE LIDERANÇA</b>
Programa de Comunicação Social	1984 a 1985	<b>EXTINÇÃO DO BNH</b>	<b>EXPLORADORA</b>	<b>CRISE DE BUROCRACIA</b>
Anteprojeto do Planejamento Estratégico	1997 a 1999	<b>VENCIMENTO DAS CONCESSÕES</b>	<b>EXPLORADORA</b>	<b>CRISE DE IDENTIDADE</b>

Greiner (1975), bem como Hersey & Blanchard (1986:360) manifestam que *“não tem certeza quanto à revolução seguinte, mas prevê que se dará em torno da saturação psicológica dos empregados [...]”*.

A maior representação desta crise, pode ser apontada na forma como as Campanhas Estaduais de Saneamento Básico - CESB's foram criadas na década de 70. Impostas pelo modelo PLANASA que gerou uma expectativa de continuidade sem precedentes, vislumbrando-se que as concessões, embora



com prazos definidos, pareciam aos olhos políticos, que se estenderiam por uma eternidade.

Uma ilusão que, passados trinta anos, surgem através da realidade inserida na grave disputa pelas concessões. De um lado o poder concedente (prefeituras), agora com novo perfil, querendo retomar seus direitos, vendo uma oportunidade de gerar novas receitas aos cofres municipais. E do outro lado, a CASAN aguarda a decisão do acionista majoritário que lhe delineia um novo destino, moldado num plano de gestão descentralizado e municipalista.

Em função da adaptação exploratória ter sido a prática de gestão adotada pelos dirigentes nas últimas gestões e, a ausência de respostas às mudanças ambientais, instalou-se um processo de deteriorização organizacional, refletido pela inoperância (desinteresse ou intenção) de responder aos desafios de continuidade através da renovação das principais concessões.

## 6.6. PROPOSTA DE UM SISTEMA DE GESTÃO POR REGIÃO HIDROGRÁFICA: UM DIFERENCIAL COMPETITIVO <sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> *A presente proposta, inserida neste capítulo, é de co-autoria com os Engenheiros Juarez Nazareno Muniz Moreira e João Carlos de Oliveira, da Assessoria de Planejamento da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN. É também objeto de trabalho a ser apresentado no XXII Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, 14 a 18/setembro/2003, Joinville, SC.*

No atual mercado, a CASAN tem definida duas linhas de negócios principais - Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, permitindo a seguinte análise:

a) em abastecimento de água foram alcançados índices de cobertura razoáveis, da ordem de 95 %, com a previsão de atingir 97 % no ano de 2003. A partir disso, pressupõe-se a manutenção dos patamares atingidos através de investimentos suficientes para atender ao crescimento vegetativo da população e modernização da estrutura produtiva;

b) em Esgotamento Sanitário os índices de cobertura ainda são muito baixos (10%), se comparados com os de países desenvolvidos. Com os investimentos programados neste setor, espera-se alcançar o nível de atendimento da população urbana em 25 % no ano de 2004 (a média brasileira está em torno de 20 %);

c) o aspecto de sustentabilidade apresenta-se aqui como de suma importância, tanto do ponto de vista ambiental (capacidade e qualidade dos recursos hídricos ) como do empresarial (redução de custos, otimização da estrutura instalada, capacidade de geração de recursos para investimentos);

d) a flexibilização legal que está sendo introduzida no país proporciona o aumento da capacidade de investimento, que será multiplicada com a alavancagem gerada pelos novos padrões de produtividade e eficiência das empresas públicas e pela possibilidade de investimento por parte das empresas privadas e da banca comercial.

*Somando ainda, a crise fiscal e financeira dos países em desenvolvimento (o Brasil dentre eles) levou a um progressivo esgotamento desse modelo de financiamento, resultando no quadro atual, de uma crescente demanda por serviços de infra-estrutura (transportes, telecomunicações, energia, saneamento básico) e uma clara insuficiência de recursos públicos para a realização dos investimentos necessários.*

O setor de saneamento vive um momento de decisões. Convivemos com alguns paradoxos. Enquanto estamos com índices de cobertura em abastecimento de água em níveis bastante bons (94% de cobertura), a cobertura em coleta e tratamento de esgotos é muito baixa (10%).

Os desafios de garantir os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário neste cenário de crescente urbanização - da década de 60 para os dias de hoje, inverteu-se a estrutura de ocupação urbana em Santa Catarina, de 32,3 % em 1960 para 78,7% no ano 2000 - trazem em seu bojo a falta de recursos financeiros suficientes para a expansão dos serviços e a ineficiência no uso dos recursos arrecadados pelo setor.

A estruturação do setor neste ambiente empresarial, passa por uma **nova forma de gestão**, onde a sobrevivência das organizações neste cenário de exigências e competitividade depende diretamente de sua **eficiência organizacional e produtividade**. Por outro lado, entende-se que o modelo de gestão do saneamento, dado as características urbanas de nosso Estado – um

número grande de pequenas cidades – deve se apoiar em uma estrutura organizacional única que permita atender às seguintes premissas básicas:

- ◆ Ser o agente de execução da política de saneamento estadual.
- ◆ Ter capacidade de geração de economia de escala.
- ◆ Proporcionar a utilização de subsídios cruzados.
- ◆ Cumprir a função social de universalizar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

### Riscos Decorrentes do Modelo de Gestão Atual

A empresa vive atualmente um momento crítico, resultado de fatores tanto externos quanto internos.

#### Fatores Externos

- Falta de recursos financeiros para investimento – contingenciamento pela Resolução do BACEN que limita o endividamento do setor público;
- pouca capacidade de endividamento;
- dívida em moeda estrangeira, sujeita à variação cambial e que gera forte pressão sob o serviço da dívida;
- falta de legislação regulatória para o setor;
- excessiva ingerência dos atores políticos na gestão da empresa;
- término dos contratos de concessões;
- baixa cobertura em esgotos sanitários;

## Fatores Internos

- estrutura organizacional excessivamente centralizada, dificultando a eficiência empresarial;
- quadro de pessoal com idade média elevada;
- custos fixos com pessoal altos gerados pela agregação de benefícios (antiguidade e outros);
- política de recursos humanos defasado em relação ao mercado – Plano de Cargos pouco flexível, pouca capacitação de pessoal, falta de critérios para ocupação de cargos gerenciais;
- desmotivação generalizada do corpo funcional;
- baixa eficiência operacional;
- elevado índice de perdas físicas e de faturamento;

Para fazer frente a esta situação, apresenta-se uma proposta que contribuirá na recuperação e reestruturação da empresa, nas seguintes bases:

a) Formulação de um Acordo de Gestão entre EMPRESA e ACIONISTA MAJORITÁRIO (Governo Estadual) em que sejam estabelecidas regras claras de gestão, objetivos e metas, as responsabilidades de ambas as partes e o tempo em que este acordo será válido.

b) Fazer do Acordo de Gestão a oportunidade de buscar seu efetivo fortalecimento, e para tanto deve:

- operar visando **resultados**;
- buscar a **melhoria contínua** da sua eficiência e da sua produtividade;

- garantir a **qualidade** dos serviços/produtos; e
- **transparência** na prestação contas ao governo e a sociedade, em tempo hábil.

Os compromissos que a empresa assume devem ser traduzidos em Planos de Ação a serem desenvolvidos e detalhados pelos Grupos de Trabalho (Gerencias e funcionários) e referendados/avaliados pela Diretoria, que deverão abordar dentre outros, os seguintes itens:

#### Reestruturação Organizacional

- Unidades de Negócio (superintendências regionais por regiões hidrográficas - significa agrupar regiões)
- Descentralização
- Redefinição do papel da Matriz
- Políticas de RH
- Ocupação de cargos por competências e habilidades (perfil mínimo)
- Capacitação profissional

#### Recuperação do Equilíbrio Econômico-Financeiro

- Aumento da Receita
- Recuperação das Contas a Receber
- Hidrometação
- Macromedição e Automatização

#### Renovação das Concessões

- Definição de estratégia para as renovações:

- Formas diferenciadas de concessões: sistemas deficitários e concessões onerosas
- Revisão do programa de investimentos para as cidades a serem renovadas: flexibilização das etapas do projeto
- Vinculação da contratação de obras, melhorias e/ou investimentos com a assinatura da concessão
- Contratos de parcerias com as prefeituras

#### Políticas e Regras de Terceirização

- Definição dos serviços que devem ser terceirizados
- Revisão e normatização dos serviços terceirizados atualmente contratados

#### Financiamento (Funding)

- Negociação do serviço da dívida (CEF/BIRD) com o Governo do Estado
- Definição de modelagem para parcerias com investidores privados (sub-concessão, BOT) e outras formas de alavancagem financeira
- Securitização de Recebíveis (CRI's)

Compromissos que o Acionista Majoritário assume tendo em vista a formalização de um Acordo de Gestão:

- Dar o necessário respaldo jurídico-institucional para a implementação do Acordo de Gestão.
- Instituir a gestão profissional da empresa.
- Negociar o serviço da dívida da empresa junto ao BIRD e CEF, recuperando a capacidade de investimento.

- Capitalizar a empresa visando sustentar o programa de investimentos (obras prioritárias em Esgotos Sanitários – ex: BNDES/BID-PRODETUR).

### Reestruturação Organizacional:

#### O Modelo de Gestão por Região Hidrográfica

Diversos aspectos legais e institucionais, destacando-se entre elas, a criação das Regiões Hidrográficas, a criação dos Comitês de Bacias, além da perspectivas reais da criação da Agência Estadual de Águas, estão moldando um cenário de complexidade que influenciarão significativamente nas decisões de gestão operacional, comercial e administrativa dos diversos sistemas de água e esgoto compostos pelos municípios de concessão da CASAN.

Em 1998, o Governo do Estado de Santa Catarina, através da Lei 10.949, estabeleceu as 10 regiões hidrográficas como unidade de planejamento, em consonância com as diretrizes da legislação federal (Lei 9433), onde as ações são direcionadas e orientadas com base nos Comitês de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas e direito do uso das águas.

*Os 249 sistemas de abastecimento de água gerenciados pela CASAN possuem mananciais fundamentalmente de dois tipos, com a seguinte composição: 159 superficiais e 84 subterrâneos (poços artesianos ou profundos).*

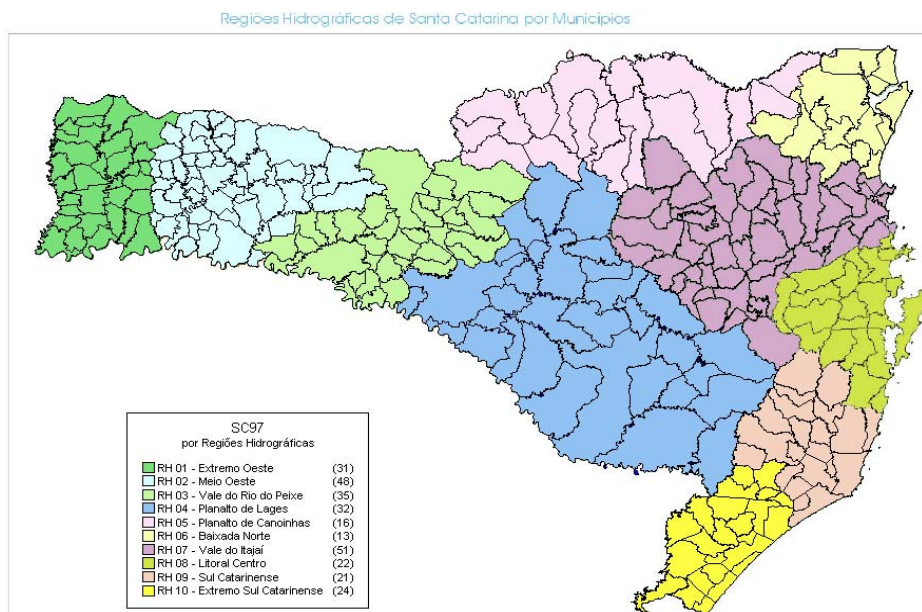


Portanto, sendo a natureza a sua maior fornecedora de matéria-prima, a CASAN tem na preservação ambiental um dos grandes desafios para o próximo milênio, em função da sua distribuição geográfica, com suas 10 sedes regionais distribuídas por cinco regiões, nas quais as implicações ambientais levam a impactos que podem comprometer o fornecimento de água futuro.

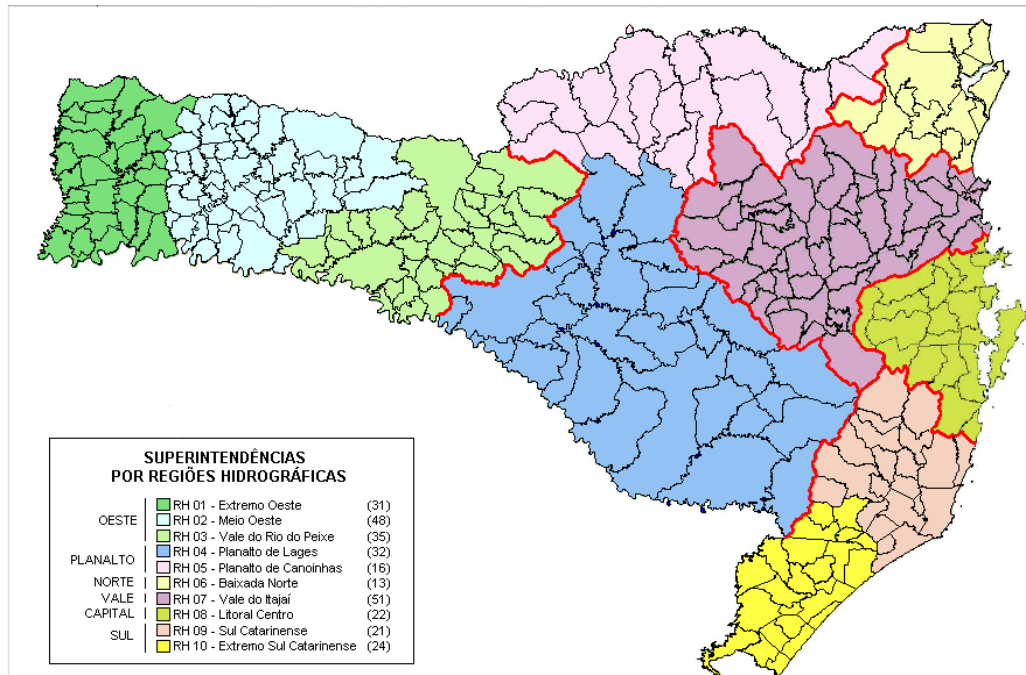
“Com o novo paradigma organizacional, as questões ambientais ligadas ao desenvolvimento sustentável, recuperação e preservação dos mananciais de abastecimentos de água potável, passarão a direcionar todas as estratégias empresariais”.

Silva Filho, 1998.

As Bacias Hidrográficas, conforme mapa , ficaram assim estabelecidas:



Em função de adaptar-se às novas exigências, sente-se a necessidade de reavaliar a atual configuração das jurisdições Regionais da CASAN:



Adotando-se também outras estratégias:

- Adotar a configuração das Regiões Hidrográficas como referência para o planejamento comercial, operacional e a gestão de custos, remanejando os municípios de forma que adaptem-se à jurisdição estabelecida na Política Estadual de Recursos Hídricos, sendo que o modelo proposto poderá ser visualizado no mapa abaixo.
- Denominar a configuração proposta de Superintendências Estratégicas de Negócios.

As vantagens da reconfiguração proposta são:

- Estabelecer uma regionalização da política tarifária, adequando-se às exigências da região hidrográfica.

- Criar centros de custos diferenciados em função das políticas de gestão comercial, operacional e de expansão, a serem objeto de negociação com os Comitês de Bacias.

Tabela 6.2. Jurisdição das superintendências com as respectivas regiões hidrográficas

<b>SUPERINTÊNCIAS</b>	<b>REGIÃO HIDROGRÁFICA</b>
<b>OESTE</b>	RH 01 - Extremo Oeste RH 02 – Meio Oeste RH 03 - Vale do Rio do Peixe
<b>PLANALTO</b>	RH 04 - Planalto de Lages RH 05 - Planalto de Canoinhas
<b>NORTE</b>	RH 06 - Baixada Norte
<b>VALE</b>	RH 07 - Vale do Itajaí
<b>CAPITAL</b>	RH 08 - Litoral Centro
<b>SUL</b>	RH 09 - Sul Catarinense RH 10 - Extremo Sul Catarinense

#### AÇÕES NECESSÁRIAS: ALGUMAS DIRETRIZES ESTRATÉGICAS:

- Modernização Administrativa

A CASAN deve rever sua arquitetura organizacional, reavaliando sua atual estrutura hierárquica, seus processos e fluxos internos, com a diminuição dos níveis de decisão, tornando-se descentralizada e ágil para o cumprimento de sua Missão, com as seguintes considerações: Autonomia Gerencial; Auto Sustentabilidade Financeira; Tendências no Cenário do Setor de Saneamento;

Negociação com Poder Concedente; Entrada de Concorrentes no Mercado e Regulamentação do Setor.

O Quê Fazer:

1. Reavaliar a atual estrutura da Matriz e das Regionais, com a redução dos níveis hierárquicos, contemplando a redefinição das atuais atribuições numa estrutura horizontal, entre cinco diretorias:
  - Diretoria da Presidência;
  - Diretoria Econômica Financeira e de Relações com o Mercado;
  - Diretoria Administrativa;
  - Diretoria de Marketing e Novos Negócios;
  - Diretoria Técnica e Meio Ambiente.
2. Redefinir as competências gerenciais, considerando as atribuições das Diretorias.
3. Alterar as estruturas comerciais e operacionais das Regionais e Filiais, considerando as exigências do Mercado, separando a Administração Regional com a criação das filiais sedes (ex: Filial Florianópolis, Filial Itajaí, Filial Joinville, Filial Lages, Filial Rio do Sul; Filial Videira; Filial Chapecó; Filial São Miguel d'Oeste; Filial Tubarão e Filial Criciúma).
4. Criar as Superintendências Estratégicas de Negócios, com uma arquitetura organizacional predominando uma visão técnica e gerencial voltadas para o novo cenário, competitivo e dinâmico da função saneamento ambiental.

Resultados:

1. Estrutura ágil e competitiva, possibilitando a eficiência e eficácia no alcance dos resultados operacionais, comerciais e financeiros;
2. Definição de competências das unidades orgânicas, evitando sobreposição ou omissão de ações gerenciais;
3. Direcionamento das ações para atividade fim, voltados para o negócio principal;
4. Descentralização e desconcentração das atividades administrativas.

- Descentralização

O Quê Fazer:

1. Definir o papel estratégico da Matriz;
2. Transferir para as Regionais, atribuições básicas de nível tático e operacional;
3. Definir indicadores e metas gerenciais;
4. Implantar a Administração por Resultados;
5. Desenvolver uma arquitetura organizacional, estruturada e apoiada pelos diversos subsistemas: logístico; produção, comercial, gerencial, pesquisa e novas tecnologias.
6. Implantar o processo licitatório de compras ou contratação de serviços através da rede INTERNET (Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002).

Resultados:

1. Crescimento institucional, com relação ao mercado e aos negócios atuais e futuros;

2. Autonomia administrativa para as descentralizadas;
3. Otimização dos resultados financeiros, comerciais e empresariais.

- Gerenciamento de Custos

O Quê Fazer:

1. Instituir o acompanhamento orçamentário como ferramentas de gestão empresarial;
2. Estabelecer indicadores de desempenho para monitoramento, através de metas econômicas e financeiras.
3. Monitorar o Contrato de Gestão com as Superintendências, instituindo as Controladorias na Matriz e nas Superintendências

Resultados:

1. Maior eficiência financeira e operacional;
2. Melhoria do processo de tomada de decisão.

- Gestão de Concessões e Novos Negócios

O Quê Fazer:

1. Criar área estratégica de Gestão de Relações Municipais e de Concessões;
2. Desenvolver uma política de relação de parceria com o poder concedente;

3. Participar de concorrências públicas no âmbito estadual, nacional e internacional;
4. Prestar consultoria às prefeituras no desenvolvimento de projetos para novos investimentos em saneamento ambiental.
5. Desenvolver e participar de projetos e prestação de serviços de coleta e disposição final de resíduos sólidos domésticos e industriais em parceria com as prefeituras.
6. Operacionalizar os Conselhos de Usuários e de Poder Concedente, criados pela Resolução de Diretoria nº 584, de 11 de dezembro de 2001.

Resultados:

1. Conquista de novos mercados;
2. Criação de relações empresariais com os clientes industriais e comerciais;
3. Promoção do desenvolvimento econômico e social do município;
4. Aumentar o número de concessões e zelar pelas atuais;
5. Parcerias com as prefeituras para desenvolver novos negócios.

- Programa de Desenvolvimento Sustentável do Meio Ambiente

Atuar na preservação de mananciais garantindo a qualidade e quantidade da sua matéria prima para abastecimento futuro. Intensificar o investimento na coleta e tratamento de esgotos. Concentrar ações relacionadas com as questões ambientais, participando intensamente dos comitês de bacias hidrográficas.

#### O Quê Fazer:

1. Implantar um Sistema Integrado de Gestão Ambiental (produção de água e tratamento de esgotos sanitários) com vistas a certificação da ISO 14000;
2. Desenvolver uma política empresarial que privilegie as parcerias na preservação e conservação de mananciais e recuperação de áreas degradadas;
3. Projetos arquitetônicos das ETA'S e ETE'S, integrados ao meio ambiente;
4. Desenvolver, em parcerias com ONG'S, instituições de ensino e iniciativa privada, visitação pública nas unidades de captação de água, através de programas ecológicos.
5. Estabelecer nova dinâmica conceitual das Estações de Tratamento de Esgoto – ETE, para Unidades de Recuperação e Preservação Ambiental – URPA, lembrando que o tratamento de esgotos é um processo fundamental, que contribui para o equilíbrio ecológico, pois resulta em controle da poluição das águas, recupera a qualidade das águas servidas e diminui o comprometimento do meio ambiente, refletindo na recuperação de áreas degradadas, criando assim, um novo enfoque a relação da CASAN e o meio ambiente (Silva Filho, 1999).

#### Resultados:

1. Novas alternativas de recursos financeiros para investimento em esgotos e resíduos sólidos (recuperação de áreas degradadas);
2. Marketing Institucional em relação a CASAN e meio ambiente.



- Terceirização

Concentrar os esforços da CASAN em sua atividade principal (core competence), transferindo a terceiros a execução de atividades secundárias, tais como ampliação e manutenção de redes em geral, manutenção eletromecânica, conservação e limpeza entre outras que não estejam ligadas ao negócio.

O Quê Fazer:

1. Reavaliar os contratos terceirizados adotando um sistema de gestão de contrato, conforme a lei 8.666;
2. Estabelecer critérios para terceirização (termos de referências) das atividades de suporte e apoio;
3. Estabelecer relações profissionais com as empresas terceirizadas.
4. Estabelecer metas e indicadores de gestão, desenvolvendo um relacionamento profissional com as contratadas.

Resultados:

1. Redução da mão-de-obra não qualificada na empresa;
2. Redução dos custos operacionais;
3. Melhoria da qualidade percebida pelo cliente.
4. Otimização dos processos de apoio e logístico.

## 7. CONCLUSÃO, RECOMENDAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Não é porque as coisas são difíceis que nós não ousamos,  
é porque não ousamos que as coisas tornam-se difíceis”.*

Sêneca

A Miragem do Futuro  
Jacques Perruchon de Brochard

### 7.1. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O objetivo desta pesquisa foi identificar o comportamento adaptativo da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, considerando a natureza e a extensão das mudanças ambientais ocorridas no cenário do setor saneamento, no período compreendido entre 1970/2002, bem como os eventos internos de maior relevância que se identificaram com os respectivos comportamentos adaptativos.

Foram identificadas três mudanças ambientais considerados relevantes. A primeira foi implantação do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, no seu auge exigiu que a empresa realiza-se um movimento de adaptação às exigências do cenário da época.

A adaptação foi estratégica, pois realizou mudanças significativas na estrutura organizacional (atualmente mantidas) através do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (1976/1977), permitindo uma resposta rápida à demanda com as migrações das concessões para a CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento.

A extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH foi a segunda mudança ambiental que representou o início das dificuldades de acesso aos recursos para investimento em saneamento para Santa Catarina.

A adaptação a esta mudança foi considerada exploratória pois, diferente da anterior, não foi operacionalizada. O Programa de Comunicação Social – PCS (1984/1985), desencadeado, prevendo antecipar-se às dificuldades que se formavam no cenário futuro ficou na intenção, pois a troca do seu idealizador resultou no abandono deste grande projeto. Pode-se afirmar que foi o primeiro de uma série de eventos iniciados, mas, por causa da troca de Diretores, não foram concluídas e abandonadas.

Finalmente, o vencimento das concessões está sendo o mais crítico e desafiador das mudanças ambientais. Os contratos com prazos estabelecidos, em sua maioria para trinta anos, tiveram seu período de vigência ignorado pelos dirigentes e pelo acionista majoritário. A ilusão do “*ad eternum*”, causou um entorpecimento na iniciativa de decisões para operacionalizar a renovação dos contratos de concessões. O Anteprojeto do Planejamento Estratégico (1997/1999), que propunha diretrizes para superar estes desafios, não passou de uma “*intenção*”.

A adaptação exploratória ficou evidenciada, principalmente se considerarmos a excessiva troca de diretores, nos períodos críticos das renovações. Como resultado da crise revolucionária, emergiu uma forte crise de identidade, sucessora das crises de liderança e da burocracia.

Noda (1998) enfatiza que, muitas vezes, o processo de planejamento fica estagnado, ou é dificultado devido às resistências encontradas dentro da empresa. A necessidade de mudança nem sempre é reconhecida pelas

pessoas, e as ações de transformação nem sempre são executadas. Com o intuito de preservar privilégios, “*status quo*” e poder, os elementos da empresa tendem a rejeitar as mudanças, ou promovê-las de forma ou ritmo que satisfaçam seus interesses particulares, e não os da organização.

Considera-se, portanto, que os objetivos da presente pesquisa foram alcançados, ficando evidenciado que a troca constante de diretores, mais especificamente a partir do quarto período de gestão (1983/1987), contribuiu para engessar qualquer ação visando responder aos desafios que se moldavam no ambiente externo. Paralelamente, constata-se que os vários eventos internos, em sua grande maioria com propostas inovadoras e audaciosas, refletem a capacidade do corpo técnico e gerencial na concepção de idéias, bem como, percepções críticas e analíticas forjadas pelas experiências vividas ao longo da existência da CASAN.

Os conhecimentos obtidos com o presente estudo, possam contribuir com seus dados e informações relevantes ao acionista majoritário, aos atuais e futuros administradores da CASAN, membros do governo federal, estadual, municipal, corpo gerencial e técnico da CASAN, bem como consultores, pesquisadores, professores, estudantes e outros interessados no presente tema.

Recomenda-se que este trabalho sirva de base para novas pesquisas acadêmicas, ampliando seu foco para outras empresas de saneamento, traçando um estudo do perfil das características operacionais e gerenciais, no âmbito estadual e municipal. Servindo também, de referência para ampliar os estudos organizacionais, especialmente o processo de crescimento, evolução, crescimento e deterioração organizacional. Bem como as conseqüências das

ações e omissões das decisões gerenciais que permitiriam traçar novos rumos ao destino da empresa estudada.

A presente tese gerou as diversas contribuições ao mundo acadêmico, empresarial, governamental, sociedade organizada, fundações de pesquisa e organizações não governamentais, permitindo:

- Ampliar o conhecimento da história do setor saneamento no Brasil e especificamente em Santa Catarina.
- Obter fundamentos sobre o processo de evolução, crescimento e deterioração organizacional, fundamentada em bases científica e embasada na filosofia acadêmica de ampliar conhecimento sobre temas de interesse público.
- Estimular o desenvolvimento de novas pesquisas que envolvam as empresas privadas, públicas estaduais e municipais do setor saneamento.
- Demonstrar que, ao longo da existência da empresa estudada, vários eventos internos representaram oportunidades de mudanças, mas que, em decorrência do excessivo processo de alternância de poder, não se consolidou nenhuma ação que se direciona implementar um modelo de gestão adaptado ao cenário competitivo que se formava.

## 7.2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Não faças do amanhã o sinônimo de nunca, nem o ontem te seja o mesmo que nunca mais. Teus passos ficaram. Olhes para trás... mas vá em frente, pois há muitos que precisam que chegues para poderem seguir-te”.*

Finalmente, necessário se faz uma reflexão sobre os destinos da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, principalmente para que os aspectos puramente políticos e estritamente econômicos dêem prioridade aos compromissos sociais e responsabilidades ambientais.

A evolução dos eventos internos e externos apresentados nesta tese mostram a ausência de compromisso com os destinos da empresa, tanto do acionista majoritário, quanto dos seus representantes legais. Fato este evidenciado se citarmos o exemplo dos contratos de concessões, que tinham data marcada para findarem. Mas, como pode ser observado não houve compromisso, com ações concretas para promoverem uma aproximação com as prefeituras, visando renová-los.

Infelizmente, as diversas oportunidades para desencadeamento dos processos de mudanças necessários para tornar a CASAN uma empresa empreendedora, criativa e competitiva, que permitisse alcançar padrões de excelência empresarial foram desprezadas, abandonadas em detrimento de interesses particulares.

A longa caminhada em busca de um modelo de gestão ainda não chegou ao fim, continuará por algum tempo. Porém, as evidências são bem claras: o ambiente geral e operacional estão cada vez mais em processo de mudanças aceleradas, causando uma verdadeira revolução, muito mais rápidas que as decisões e ações a serem desencadeadas, visando acompanhar esta constante evolução.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

*"Manejando bem o conhecimento, podemos mais facilmente mudar a história; contudo, o centro do problema é mudar a história".*

Pedro Demo  
Conhecer & Aprender

ABICALIL, Marcos Thadeu. **Uma nova agenda para o saneamento**. In: o pensamento do setor saneamento no Brasil: perspectivas futuras. Série Modernização do Setor Saneamento. Volume 16. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 2002.

ABICALIL, Marcos Thadeu. OLIVEIRA, Cecy. EMERENCIANO, Emerson Medeiros. O pensamento do setor saneamento no Brasil: perspectivas futuras. Série Modernização do Setor Saneamento. Volume 16. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 2002.

ALPERSTEDT, Graziela Dias. Adaptação estratégica em organização universitária: um estudo qualitativo na Universidade do Sul de Santa Catarina. Florianópolis, 2000. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2000.

ALVES FILHO, Antônio. Adaptação estratégica na empresa pública do setor bancário: o caso do Banco do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2000. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2000.

Análise Setorial: saneamento básico. Gazeta Mercantil. vol. 1. Elaboração: Karla Krespky e Antônio Carlos Pinheiro das Santos. São Paulo: Centro de Informações da Gazeta Mercantil S. A., 1998.

ANDREWS, Kenneth R. **El concepto de estrategia corporativa**. In MINTZBERG, H e QUINN, James B. El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos. 2 ed. México: Prentice Hall, 1993.

ANGELIS, Ovídio de. **O pensamento do setor saneamento no Brasil: perspectiva futuras**. Série Modernização do Setor Saneamento. Volume 16. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 2002.

ANSOFF, H. I. **A nova estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas, 1991.

ANSOFF, H. I. e MCDONNEL, E. J. **Implantando a administração estratégica**. 2ed. São Paulo: Atlas, 1993.

ASHKENAS, Ron. **A roupa nova da organização**. In Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith & Richard Beckhard. *A organização do futuro: Como preparar hoje as empresas de amanhã*. The Peter F. Drucker Foundation; tradução Nota Assessoria. 2ª edição. São Paulo: Futura, 1997.

ASSUNÇÃO, Luís Fernando. KRAMER, Vandr e e DIEFENTHAELER, Guilherme. **Vende-se  gua**. In AMANHÃ: Economia & Negócios. Ano XV. n  165. P. 46-56, abril/2001.

ASTLEY, W. G. e VAN DE VEN, A. **Central perspectives and debates in organization theory**. *Administrative Science Quarterly*, v. 28, p. 245-273, 1983.

AZEVEDO, Maria Emília Rocha Mello de. REZENDE, Fernando. **Fundamentos do ordenamento institucional do setor saneamento**. In FUNDAMENTOS E PROPOSTA DE ORDENAMENTO INSTITUCIONAL. Núcleo de Pesquisas em Informa es Urbanas da Universidade de São Paulo – INFURB. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana - SEPURB. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Série Moderniza o do Setor saneamento. Vol 1. Brasília: IGF, 1995.

BAGGIO, Mário Augusto. **Projetos de Implanta o do Programa de Controle da Qualidade na Opera o – PCQO da Regional Florianópolis**. . HOPERA ES. Curitiba: 1999, 2000 e 2001.

\_\_\_\_\_. **Projetos de Implanta o do Programa de Aperfei amento do Sistema de Gestão – PASG da Regional Videira e Filial Salto Veloso**. HOPERA ES. Curitiba: 2000, 2001 e 2002.

BANCO NACIONAL DA HABITA O - BNH. **Convênio n.  0108, de 25/10/1968**. Promessa de financiamento com o Governo do Estado de Santa Catarina e o Departamento Aut nomo de Engenharia Sanitária – DAES, com a interveniência do Plano de Metas do Governo/PLAMEG e da Superintendência da Região Sul/SUDESUL, regulando as condi es gerais da opera o financeira relativa ao financiamento e refinanciamento da implanta o e/ou melhoria de sistemas de abastecimento d'água em municípios do Estado de Santa Catarina: Rio de Janeiro, 1968a.



\_\_\_\_\_. **Convênio n.º 0107, de 25 de outubro de 1968.** Constitui o Fundo Estadual para Financiamento de Obras de Saneamento – FAE/SC: Rio de Janeiro, 1968b.

BASTOS, Ângela. **Estado tem alto desempenho social.** Diário Catarinense. Santa Catarina. Pág. 18. Segunda-feira. 30/12/2002.

BETHLEM, Agrícola s. **Política e estratégia de empresas.** Rio de Janeiro: Guanabara Dois, 1981.

BEZERRA, Luiz Abner de Holanda. **O estudo da biografia de uma empresa como apoio à intervenção ergonômica - um estudo de caso: proposta para implementação da ergonomia em uma empresa de saneamento.** Florianópolis, 1998. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 1998a.

BEZERRA, Luiz Abner de Holanda. SILVA FILHO, Waldemar Ferreira. da. **Modelo de gestão de segurança e saúde do trabalho: um novo paradigma organizacional.** Primeiro Congresso Internacional de Naturologia Aplicada. (1º.:1998. Florianópolis, SC. 24 a 27 de novembro de 1998). Florianópolis: Instituto São Lucas de Naturologia Aplicada, 1998b.

**BIO – Revista Brasileira de Saneamento e Meio Ambiente.** Associação Brasileira e Engenharia Sanitária e Ambiental. Rio de Janeiro. abril-junho/2001.

BORSOI, Zilda Maria Ferrão. **Setor saneamento: rumos adotados.** Informe Infra-Estrutura. Nº 20. Nora Lanari, Solange Torres, Simone Mures Gomes. Área de Projetos de Infra-Estrutura. Equipe (GESET4/AI). Março/98. mimeo.

BOWDITCH, J. L. e BUONO, A. F. **Elementos de comportamento organizacional.** São Paulo: Pioneira, 1997.

BRASIL, Presidência da República, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – **Diagnóstico do Serviços de Água e Esgotos – 2000.** Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS. Brasília. 2000.

BRASIL, Presidência da República, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. **A regulação dos serviços de saneamento básico no BRASIL: alguns pontos importantes da proposta de lei das diretrizes nacionais e seu impacto na sociedade.** Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS. Brasília. 2001.

BRONZO, Marcelo. GARCIA, Fernando Coutinho. **As bases epistemológicas do pensamento administrativo convencional e a crítica à teoria das organizações.** In Estudo organizacionais: novas perspectivas na administração de empresas: uma coletânea luso-brasileira / Suzana Braga Rodrigues e Miguel Pina e Cunha (organizadores). São Paulo: Iglu, 2000.

BUENO, Eduardo. **Um pouco d'água, de vez em quando, não faz.** Revista Época. 14/06/99. Pág. 66

BURKE, James. ORNSTEIN, Robert. **O presente do fazedor de machados: os dois gumes da história da cultura humana.** Tradução Pedro Jorgensen Júnior. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

CABRAL, Augusto César de Aquino. **Aprendizagem organizacional como estratégia de competitividade.** In Estudo organizacionais: novas perspectivas na administração de empresas: uma coletânea luso-brasileira / Suzana Braga Rodrigues e Miguel Pina e Cunha (organizadores). São Paulo: Iglu, 2000.

CADERNO DE SANEAMENTO. **Resoluções.** IIº Encontro Nacional de Trabalhadores em Saneamento e Meio Ambiente. nº 1. Rio de Janeiro, 1992.

\_\_\_\_\_. **Saneamento: Saúde e Cidadania.** IIIº Encontro Nacional de Trabalhadores em Saneamento e Meio Ambiente. nº 2. São Paulo: Bangraf, 1993.

CAFFÉ ALVES, Alaor. **Estrutura de regulação e controle na prestação de serviços de saneamento.** In FUNDAMENTOS E PROPOSTA DE ORDENAMENTO INSTITUCIONAL. Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo – INFURB. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana - SEPURB. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Série Modernização do Setor saneamento. Vol 1. Brasília: IGF, 1995.

CALDAS, Miguel P. FACHIN, Roberto e FISCHER, Tânia. **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais.** Vol. 1. São Paulo: Atlas, 1999.

CALDAS, Miguel P. WOOD JR, Thomaz. **Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira.** São Paulo: Atlas, 1999.

CARRIERI, Alexandre de Pádua. **Organizações e meio ambiente: mudança cultural**. In Estudo organizacionais: novas perspectivas na administração de empresas: uma coletânea luso-brasileira / Suzana Braga Rodrigues e Miguel Pina e Cunha (organizadores). São Paulo: Iglu, 2000.

CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. **Abordagem Situacional/Institucional: Visão de Futuro**. Relatórios dos Workshops das DITCQR'S, DIEN'S, DICRE'S, DIAF'S, DIPLA'S e GERENTES. Florianópolis. 1993/1994.

\_\_\_\_\_. **Ata da Assembléia de Constituição, de 02 de julho de 1971**. Florianópolis, 1971a.

\_\_\_\_\_. **Boletim Estatístico**. Assessoria de Planejamento. Florianópolis. 2000.

\_\_\_\_\_. **Convênio Timbó, n.º 001, de 12 de novembro de 1971**. Outorgando a concessão para exploração dos serviços públicos municipais de esgotos sanitários e abastecimento de água no município de Timbó. Florianópolis, 1971b.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Perfil Gerencial e Clima Organizacional entre as Altas Gerências da CASAN**. 2002. Trabalho de Monografia para conclusão de curso Psicologia da Priscila Rosa. Supervisor de Estágio Waldemar F. da Silva F°. CASAN/UFSC.

\_\_\_\_\_. **Plano Estratégico da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento**. Assessoria de Planejamento. Florianópolis. Período 1991/1994.

\_\_\_\_\_. **Programa de Desenvolvimento Gerencial**. Florianópolis. 1996/1998.

\_\_\_\_\_. **REGISTRO. Informativo CASAN. Nº 58**. Ano VIII. Florianópolis: Gráfica Agnus. Junho 1999.

\_\_\_\_\_. **Regulamento dos Serviços de Água e Esgotos Sanitários**. Florianópolis: Gráfica IOESC. Agosto 2000. Disponível em: <http://www.casan.com.br>.

\_\_\_\_\_. **Relatório das Diretorias. Gestão: 1975 a 1979**. Florianópolis. SC.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Avaliação do Prêmio Qualidade do Governo Federal - PQGF**. Ciclo 2000.

CHANLAT, Jean-François. **Ciências sociais e management: reconciliando o econômico e o social**. Tradução Ofélia de Lanna Sette Tôrres. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas. Volume 1**. Org. da edição bras. Tradução Ofélia de Lanna Sette Tôrres. S. Paulo: Atlas, 1993.

\_\_\_\_\_. **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas. Volume 2**. Org. da edição bras. Tradução Ofélia de Lanna Sette Tôrres. S. Paulo: Atlas, 1994.

\_\_\_\_\_. **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas. Volume 3**. Org. da edição bras. Tradução Ofélia de Lanna Sette Tôrres. S. Paulo: Atlas, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

**CONTROLE SOCIAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC. CD-ROM - IDEC/PÓLIS. Rio de Janeiro: 2002.  
[www.idec.org.br](http://www.idec.org.br)

CUNHA, Cristiano José Castro de Almeida. **Adaptação estratégica organizacional em ambiente turbulento**. Florianópolis, 1996. Trabalho apresentado para Concurso de Professor Titular – Área de Gestão da Produção. Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, UFSC, 1991.

CURY, Antônio. **Organização e métodos: uma visão holística**. 7ª ed. rev e ampl. São Paulo: Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Organização e métodos: uma perspectiva comportamental**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1986.

DAFT, L. Richard. **Teoria e projeto das organizações**. LTC – Livros Técnicos e Científicos. 6ª ed. Rio de Janeiro, 1999.

D' AVENI, Richard A. **Hipercompetição: estratégias para dominar a dinâmica do mercado**. Tradução BAZAN Tecnologia e Linguística. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

DAY, George S. REIBSTEIN, David J. **A dinâmica da estratégia competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

**DEMANDA, OFERTA E NECESSIDADES DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO.** ISPN – Instituto Sociedade, População e Natureza. Série Modernização do Setor Saneamento. Volume 4. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 1995.

DEMO, Pedro. **Conhecer & Aprender: sabedoria dos limites e desafios.** Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000a.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa e construção de conhecimento. metodologia científica no caminho de Habermas.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2000b.

DE MASI, Domenico. **A emoção e a regra: os grupos criativos na Europa de 1850 a 1950.** Tradução Elia Ferreira Edel. 7ª edição. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade** / Suely Ferreira Deslandes, Otávio Cruz Neto, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza Minayo (organizadora). Petrópolis, 5ªed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

**DIAGNÓSTICO DO SETOR SANEAMENTO: ESTUDO ECONÔMICO E FINANCEIRO.** Aliança Pesquisa e Desenvolvimento. Série Modernização do Setor Saneamento. Volume 7. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 1995.

DONAIRE, Dennis. **Considerações sobre a influência da variável ambiental na empresa.** RAE. São Paulo, v. 34, n. 2, p. 68-78, março-abril/1994.

\_\_\_\_\_. **Gestão ambiental na empresa.** 2ª edição. São Paulo: Atlas, 1999.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **(1976) Uma era de descontinuidade.** Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

\_\_\_\_\_. **Administração em tempos turbulentos.** São Paulo: Pioneira, 1980.

\_\_\_\_\_. **Administrando em tempos de grandes mudanças.** São Paulo: Pioneira, 1995.

DEXTRON, Consultoria Empresarial. **Gestão Baseada em Competência. (CBM – Competence Based Management).** Disponível em: <<http://www.dextron.com.br>> Acesso em: 14/março/2000.

EMERENCIANO, Emerson. OLIVEIRA, Cecy. **O pensamento do setor de saneamento no Brasil: perspectivas futuras. Resenha das entrevistas.** In: O Pensamento do Setor Saneamento no Brasil: perspectiva futuras. Pág. 09 a 60. Volume 16. Série Modernização do Setor Saneamento. Coordenadores: Marcos Thadeu Abicalil, Cecy Oliveira e Emerson Medeiros Emerenciano.. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 2002.

EVERARET, Pierre J. **Emoção, andamento e timing para lidar com pessoas.** In Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith & Richard Beckhard. A organização do futuro: Como preparar hoje as empresas de amanhã. The Peter F. Drucker Foundation; tradução Nota Assessoria. 2ª edição. São Paulo: Futura, 1997.

FISCHER, Augusto. **Mudança organizacional na universidade: o caso UNOESC - campus Videira - SC.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de produção, UFSC, 2001.

**FLEXIBILIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO: implicações e desafios.** Acqua-Plan – Estudos, Projetos e Consultoria. Série Modernização do Setor Saneamento. Volume 3. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 1995.

FOGUEL, Sérgio. SOUZA, Carlos César. **Desenvolvimento e deteriorização organizacional.** São Paulo: Atlas, 1980.

FONSECA, Valéria Silva da. **Além da escolha racional: exame do conceito de estratégia organizacional a partir de três perspectivas contemporâneas.** Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de produção, UFSC, 2001.

**FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SANEAMENTO.** Apresenta ao Congresso Nacional suas propostas de emendas ao Projeto de Lei 4.147 – Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Brasília, setembro/2000.

FOUNDATION PETER F. DRUCKER. **A Organização do Futuro: Como preparar hoje as empresas de amanhã.** Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith e Richard Beckhard. Tradução Nota Assessoria. 2ª edição. São Paulo: Futura, 1997.

FREMAN, R. Edward e REED, David L. **Stockholders and stakeholders: a new perspective on corporate governance**. California Management Review, v. XXV, n. 3, Spring 1983.

**FUNDAMENTOS E PROPOSTA DE ORDENAMENTO INSTITUCIONAL**. Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo – INFURB. Série Modernização do Setor Saneamento. Volume 1. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 1995.

GADIESH, Orit. OLIVET, Scott. **Reestruturando em prol da implementabilidade**. In Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith & Richard Beckhard. A organização do futuro: Como preparar hoje as empresas de amanhã. The Peter F. Drucker Foundation; tradução Nota Assessoria. 2ª edição. São Paulo: Futura, 1997.

GALBRAITH, Jay R. **A organização reestruturável**. In Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith e Richard Beckhard. A organização do futuro: Como preparar hoje as empresas de amanhã. The Peter F. Drucker Foundation; tradução Nota Assessoria. 2ª edição. São Paulo: Futura, 1997.

GAZETA MERCANTIL – PANORAMA SETORIAL. **Análise Setorial Saneamento Básico**. Elaboração Antônio Carlos Pinheiro dos Santos e Karla Krespky. São Paulo: Centro de Informações da Gazeta Mercantil, 1998.

GHISI, Hildegard Ortrud Litzinger. **Adaptações estratégicas em empresa de médio porte da indústria da construção civil**. Florianópolis, 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2001.

GOMES DE MATOS, Francisco. **Renovação da empresa: desburocratização, desenvolvimento organizacional e desenvolvimento gerencial**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1979.

GREINER, L. R. **Evolução e revolução no desenvolvimento das organizações**. Biblioteca Harvard de Administração de Empresas, n.º 14, v.1, 1975.

HALL, R. H. **organizations: structures, processes and outcomes**. 7º ed. New Jersey: Prentice Hall, 1999.

HALL, David. LOBINA, Emanuele. **Privatização da água na América Latina.** Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC . Controle Social dos Serviços Públicos. CD-ROM. IDEC/PÓLIS. Rio de Janeiro: 2002. [www.idec.org.br](http://www.idec.org.br)

HERSEY, Paul. KENNETH, H. Blanchard. **Psicologia para administradores: A teoria e as técnicas da liderança situacional;** tradução e revisão técnica: Equipe do CPB – Edwino A. Royer. São Paulo: EPU, 1986.

HESELBEIN, Frances. GOLDSMITH, Marshall & BECKHARD, Richard. **A organização do futuro: Como preparar hoje as empresas de amanhã.** The Peter F. Drucker Foundation; tradução Nota Assessoria. 2ª edição. São Paulo: Futura, 1997.

HOPERAÇÕES. **Projetos de Implantação do Programa de Controle da Qualidade na Operação - PCQO.** Curitiba: 1999, 2000 e 2001.

\_\_\_\_\_. **Projetos de Implantação do Programa de Aperfeiçoamento do Sistema de Gestão - PASG.** Curitiba: 2000, 2001 e 2002.

HREBINIAK, L. G. e JOYCE, W.F. **Organizational adaptation: strategic choice and environmental determinism.** Administrative Science Quarterly, v. 30, p. 336-349, 1985.

HUGHES, J. **A filosofia da pesquisa social.** Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – IDEC . **Controle social dos serviços públicos.** CD-ROM. IDEC/PÓLIS. Rio de Janeiro: 2002. [www.widec.org.br](http://www.widec.org.br).

**INSTRUMENTOS PARA A REGULAÇÃO E O CONTROLE DA REGULARIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO.** Dilma Seli Pena Pereira...[et al]. Série Modernização do Setor Saneamento. Volume 10. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 1998.

KANTER, Rosabeth Moss. **Quando os gigantes aprendem a dançar.** Tradução de Iliana Torres Pereira. Rio de Janeiro: Campus, 1997.



KATZ, Daniel e KHAN, Robert L. **Psicologia social das organizações**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 1987.

KIESER, Alfred. **Why organization theory needs historical analyses - and how this should be performed**. Organization Science, v. 5, nº 4, 1994.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing: a edição do milênio**. 10ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

KRESPKY, Karla e DOS SANTOS, Antônio Carlos Pinheiro. **Análise Setorial Saneamento Básico**. Gazeta Mercantil – Panorama Setorial. Vol. 1 São Paulo: Centro de Informações da Gazeta Mercantil, 1998.

LAKATOS, E. M. e MARCONI, M. de A. **Metodologia científica**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LAWRENCE, Paul R. LORSCH, Jay W. **O desenvolvimento de organizações: diagnóstico e ação**. 1ª reimpressão. São Paulo: Edgar Bücher Ltdª. 1997.

LAZZARINI, Marilena. **Comentários preliminares do IDEC sobre a proposta de substitutivo aos projetos de lei nº 2.763/2000 e nº 4.147/2001**. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC . Controle Social dos Serviços Públicos. CD-ROM. IDEC/PÓLIS. Rio de Janeiro: 2002. [www.idec.org.br](http://www.idec.org.br)

LEFÉVRE, Flávia. DOLCI, Maria Inês R. Landini. ALVES PAZ, Sezifredo e LIPORACE, Teresa. **O setor de água e saneamento**. IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor/ PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. CD-ROM, 2002.

LOMAR, Paulo José Villela. **Aspectos jurídicos da descentralização administrativa**. In FUNDAMENTOS E PROPOSTA DE ORDENAMENTO INSTITUCIONAL. Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo – INFURB. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana - SEPURB. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Série Modernização do Setor saneamento. Vol 1. Brasília: IGF, 1995.

MAIMON, D. **Empresa e meio ambiente**. Tempo e Presença. São Paulo, n. 261, p. 46-48. 1992.

**MANUAL DE SANEAMENTO**. Ministério da Saúde. Fundação Serviços de Saúde Pública. 3ª edição. Vol. 1. Brasília: FSESP: 1972.

**MANUAL DE AVALIAÇÃO DO PRÊMIO QUALIDADE DO GOVERNO FEDERAL - PQGF.** Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretária de Gestão. Programa Qualidade no Serviço Público - Ciclo 2000. <http://pqgf.mp.gov.br>

MÁRQUEZ, Gabriel García. **Crônica de uma morte anunciada.** Tradução Renay Gorga (filho de Gabriel García Márquez). Rio de Janeiro: Record, 1981.

**METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA DO PRESTADOR DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO: A experiência do PMSS.** Luz Maria Gonzales, Cláudio Gabarrone e Márcio Targliari. Série Modernização do Setor Saneamento. Volume 13 e 14. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 1998.

MEYER, Mário Francisco Figueiredo. **Os serviços de água e esgotos no Brasil e no estado de Santa Catarina: uma retrospectiva dos principais fatos nas últimas décadas.** Santa Catarina: Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN: 1994.

MILLER, Arthur P. **Água e saúde.** Tradução: Rodrigo Lopes. Programa de Publicações Didáticas Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional - USAID, Rio de Janeiro, 1966.

MINAYO, M. C. S. et al. **Pesquisa social.** 8ª ed. Petrópolis: Vozes, 1994.  
MINTZBERG, H. E QUINN, J. B. **El processo estratégico: conceptos, contextos y casos.** 2ª ed. México: Prentice Hall, 1996.

MINTZBERG, H. e McHUGH. A. **Strategy formatition in na adhocracy.** Administrative Science Quarterly, v. 30, n. 1, p. 160-197, 1985.

MINTZBERG, H. e WATERS, J. A. **Of strategies, deliberate and emergente.** Strategic Management Journal. V. 6, p. 257-272, 1985.

MONTEGOMERY, Cynthia A. PORTER, Michael. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva.** Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MONTEIRO, Angelise Valladares. **A dinâmica de mudanças estratégicas: estudo de multicasos em institutos de pesquisa.** Florianópolis, 1999. Tese

(Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 1999.

MONTEIRO, José Roberto do Rego. **Política nacional de água e esgotos: análise dos projetos de lei em curso.** Revista ABES. Pág. 10 (Coluna Opinião). Jul/Ago 2001.

MOREIRA, Juarez Nazareno Muniz. **Custos e preços como estratégia gerencial em uma empresa de saneamento.** Florianópolis, 1998. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 1998.

MOREIRA FILHO, Pedro. **Desenvolvimento gerencial: avaliação da experiência da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN.** Florianópolis, 1984. Dissertação (Mestrado em Administração) - Curso de Pós-Graduação em Administração, UFSC, 1984.

MOREIRA, Terezinha. [et alli]. **Saneamento básico: desafios e oportunidades.** (mimeo). 2002.

MORGAN, G. **Imagens da organização.** São Paulo: Atlas, 1995.

MOTTA, Fernando C. Prestes. CALDA, Miguel. **Cultura organizacional e cultura brasileira.** São Paulo: Atlas, 1997.

**NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO PARA O SETOR SANEAMENTO.** Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas – EBAP/FGV. Série Modernização do Setor Saneamento. Volume 2. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 1995.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Estratégia empresarial: uma abordagem empreendedora.** São Paulo: Atlas, 1998.

\_\_\_\_\_. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas.** 12ª ed. São Paulo: Atlas, 1998a.

\_\_\_\_\_.  **Holding, administração corporativa e unidade estratégica de negócio: uma abordagem prática.** 2ª ed. Ver. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

**O PENSAMENTO DO SETOR SANEAMENTO NO BRASIL: perspectiva futuras.** Série Modernização do Setor Saneamento. Coordenadores: Marcos Thadeu Abicalil, Cecy Oliveira e Emerson Medeiros Emerenciano. Volume 16. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 2002.

PARK, Kil Hyang. DE BONIS, Daniel Funcia e ABUD, Marcelo Reschini. **Introdução ao estudo da administração.** São Paulo: Pioneira, 1997.

PARLATORE, Antônio Carlos. **Titularidade sobre os serviços de água e esgoto: falácias, conceitos e soluções.** Deptº de Engenharia Ambiental e Energia – Divisão de Engenharia Sanitária. Revista do Instituto de Engenharia – SP. Pág. 01-17. Patrocínio: Santore Zwiter, 2001.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do estado contemporâneo.** Florianópolis: Ed. do Autor, 1984.

PEREIRA, Dilma Seli Pena. BALTAR, Luiz Antônio de Andrade. **Projeto de modernização do setor saneamento.** In Fundamentos e Proposta de Ordenamento Institucional. Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo – INFURB. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana - SEPURB. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Série Modernização do Setor saneamento. Vol 1. Brasília: IGF, 1995.

PESSOA, Robertônio. **Alerta! A “nova administração pública”.** Disponível em: <<http://www.jusnavigandi.com.br/doutrina/novaadmi.html>> Acesso em: 04 jul 2000.

PETTIGREW, A. M. **Contextualist research: a natural way to link theory and practice.** In: LAWLER III, E. E. et al. Doing research that is useful for theory and practice. San Francisco: Jossey-Bass, 1985.

PIDD, Michael. **Modelagem empresarial: ferramentas para tomada de decisões.** Porto alegre: Artes Médicas, 1998.

PMSS / INFURB-USP – **Programa de Modernização do Setor Saneamento / PMSS** - Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo (1995) - Fundamentos e Proposta de Ordenamento Institucional. Volumes da Série Modernização do Setor Saneamento. Secretaria de Política Urbana e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília, 1995/1998.

PORTER, Michael. E. **Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

\_\_\_\_\_. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **Competição - on competition: estratégias competitivas essenciais**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

PORTER, Michael E. LINDE, Claas van der. VERDE E COMPETITIVO: acabando com o impasse. In PORTER, Michael. E **Competição = On competition: estratégias competitivas essenciais**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

**PROJETO DE LEI nº 266** (1996). Estabelece diretrizes para o exercício do poder concedente e para o inter-relacionamento entre União, Estado, distrito federal e municípios em matéria de serviços públicos de saneamento e dá outras providências.

**PROPOSTA DE REGULAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO**. Instituto de Economia do Setor Público. IESP. Volumes da Série Modernização do Setor Saneamento. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 1995/1998.

PUPPI, Ildefonso C. **Estruturação sanitária das cidades**. São Paulo: CETESB, 1981.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Modelos de homem e teoria administrativa**. Revista de Administração Pública – RAP. abr/jun 1984.

RAMOS, Átila Alcides. **Saneamento cronológico: cronologia do saneamento básico de Santa Catarina desde 1645**. Mimeo. (2002).

ROBBINS, Stephen Paul. **Administração: mudanças e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROSA, Priscila. **Perfil gerencial e clima organizacional entre as altas gerências da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN**. 2002. Monografia para conclusão do curso de Psicologia}. Supervisor de Estágio Adm. Waldemar Ferreira da Silva Filho, CASAN. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2000.

SALAMA, A. **O uso da biografia de uma organização como método de pesquisa para a investigação do desenvolvimento organizacional.** Revista de Administração Pública - RAP, n.º 28 (1), p. 32 – 42, jan/mar 1994.

**SANEAMENTO: MODERNIZAÇÃO E PARCERIA COM O SETOR PRIVADO.** Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana/IPEA, 1995.

SANTA CATARINA. **Decreto n.º SSP 58, 30 de abril de 1971.** Regulamenta a Lei n.º 4.547, de 31 de dezembro de 1970 que cria Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, como Sociedade de Economia Mista. Legislação 1971. Florianópolis. 1971.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 4.424, de 30 de janeiro de 1970.** Autoriza o Poder Executivo a constituir sociedade de economia mista. Legislação 1970. Florianópolis: IOESC, 1971.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 4.501, de 24 de agosto de 1970.** Altera e revoga dispositivo da Lei n.º 4.424, de 30 de janeiro de 1970. Legislação 1970. Florianópolis: IOESC, 1971.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 4.547, de 31 de dezembro de 1970.** Expõe sobre a reforma administrativa e dá outras providências. Legislação 1970. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado, 1971.

\_\_\_\_\_. **Governador, 1967 –1971 (Ivo Silveira)**

\_\_\_\_\_. **Governador, 1971 – 1975 (Colombo Machado Salles).**

\_\_\_\_\_. **Governador, 1975 - 1979 (Antônio Carlos Konder Reis). Encurtando distâncias.** Florianópolis: Secretária Extraordinária para Assuntos de Imprensa, 1976.

\_\_\_\_\_. **Governador, 1979 – 1983 (Jorge Konder Bornhausen). Plano de Ação 1979 – 1983.** Florianópolis. 1979.

\_\_\_\_\_. **Governador, 1983 – 1986 (Esperidião Amin Helou Filho). Mensagem à Assembléia Legislativa: 30 de abril de 1985.** Florianópolis. 1985.

\_\_\_\_\_. **Governador, 1987 – 1991 (Pedro Ivo Figueiredo de Campos). Plano de Governo março/87 a março/91.** 4v. Florianópolis. 1986.

\_\_\_\_\_. **Governador, 1991 – 1994 (Vilson Kleinübing). Plano SIM, 1991/1994.** Florianópolis. 1990.

\_\_\_\_\_. **Governador, 1995 – 1998 (Paulo Afonso Evangelista Vieira) Plano de Governo.** Florianópolis. 1994.

\_\_\_\_\_. **Governador, 1999 – 2003 (Esperidião Amin Helou Filho) Mensagem à Assembléia Legislativa: 15 de fevereiro de 2000.** Florianópolis. 2000.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul. **Anuário Estatístico do Estado de Santa Catarina - 2001.** Florianópolis. 2002.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SDM. **Bacias hidrográficas de Santa Catarina: diagnóstico geral.** Florianópolis, 1997.

SENGE, Petre M. **A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem.** Tradução de Regina Amarante. 13ª ed. SP: Editora Best Seller, 1990.

SENGE, Peter. **A dança das mudanças.** Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SILVA FILHO, Waldemar Ferreira da. **A competitividade e a quebra de paradigmas gerenciais: um estudo de caso em uma empresa de saneamento.** Florianópolis, 1998. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 1998a.

SILVA FILHO, Waldemar F. da. RIBEIRO DA COSTA, Rejane Helena. BEZERRA, Luiz Abner de H. **A Competitividade e a Quebra de Paradigmas Gerenciais nas Empresas de Saneamento.** Primeiro Congresso Internacional de Naturologia Aplicada. (1º.:1998. Florianópolis, SC. 24 a 27 de novembro de 1998). Florianópolis: Instituto São Lucas de Naturologia Aplicada, 1998b.

SILVA FILHO, Waldemar F. da. RIBEIRO DA COSTA, Rejane Helena. BEZERRA, Luiz Abner de H. RIBEIRO, Leda Freitas. **A Competitividade e a Quebra de Paradigmas Gerenciais nas Empresas de Saneamento.** 2ª

edição. Congresso Internacional IWSA - AIDIS - Buenos Aires/Argentina – 1999.

SILVA FILHO, Waldemar F. da. RIBEIRO DA COSTA, Rejane Helena. BEZERRA, Luiz Abner de H. RIBEIRO, Leda Freitas. **A Competitividade e a Quebra de Paradigmas Gerenciais nas Empresas de Saneamento**. 3ª edição. XXVII Congresso Interamericano de Ingenieria Sanitária y Ambiental. (XXVII.:2000. Porto Alegre, RS. 03 a 08 dezembro de 2001). Porto Alegre: ABES, 2000a.

SILVA FILHO, Waldemar F. da. BEZERRA, Luiz Abner de H. RIBEIRO, Leda Freitas. **A Função Saneamento e o Marketing**. XXVII Congresso Interamericano de Ingenieria Sanitária y Ambiental. (XXVII.:2000. Porto Alegre, RS. 03 a 08 de dezembro de 2001). Porto Alegre: ABES, 2000b.

SILVA FILHO, Waldemar F. da. BÁGGIO, Mário A. SARTORATO, Jair e TIBÚRCIO, Marcos F. dos Santos. **Modelo de gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia aplicado à operação de sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários: projeto piloto do sistema integrado da grande Florianópolis/SC**. 21º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. 16 a 21 de setembro de 2001. João Pessoa: ABES, 2001.

SINDICATO DOS ENGENHEIROS NO ESTADO DE SANTA CATARINA - SENGE. Seminário: **O novo perfil do saneamento**. 03/dez/2001. Auditório Celta - Parque Tecnológico ALFA - Florianópolis - SC.

SINGER, Paul. **Reflexões sobre a eficiência em monopólios naturais**. In Fundamentos e Proposta de Ordenamento Institucional. Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo – INFURB. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana - SEPURB. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Série Modernização do Setor Saneamento. Vol. 1. Brasília: IGF, 1995.

**SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE O SANEAMENTO - SNIS**. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos - 2000. Brasília: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - SEDU/PR: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2001.

SOMERVILLE, Iain. EDWIN MROZ, John. **Novas competências para um mundo novo**. In Frances Hesselbein, Marshall Goldsmith & Richard Beckhard. A organização do futuro: Como preparar hoje as empresas de amanhã. The Peter F. Drucker Foundation; tradução Nota Assessoria. 2ª edição. São Paulo: Futura, 1997.



SOUZA, M. T. S. (1993). **Rumo à prática empresarial sustentável**. ERA, São Paulo, 33 (4): 40-52.

STONER, James A. F. e FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5a ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1999.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa qualitativa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

TOFFLER, Alvin. **O choque do futuro**. Rio de Janeiro: Artenova, 1972.

VILLIERS, Marq de. **Água: como o uso deste precioso recurso natural poderá acarreta a mais séria crise do século XXI**. Tradução José Kocerginsky. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

WEICK, Karl E. **A psicologia social da organização**. São Paulo: USP, 1973.

WOOD JR, Thomaz. **Estratégia na era da incerteza**. In CALDAS, Miguel P. WOOD JR, Thomaz. **Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Atlas, 1999.

YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. California: Sage, 1990.

ZIMMERMANN, Rosana Duarte Carvalho. **Mudanças de cenários competitivos e seus impactos no setor de saneamento: estudo de multicase em companhias de saneamento de Santa Catarina**. Florianópolis, 2001. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2001.

# A N E X O S

## A N E X O I

- Lei 4547, de 31 de dezembro de 1970 (Trata da Reforma Administrativa do Estado de Santa Catarina e dá Outras Providências.
- A Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, ficava subordinada à Secretaria de Serviços Públicos SSP.
- Observar: Art. 35, X. Art. 36,X, b. Art. 42, VII e Art. 43,III (constituição da CASAN como Sociedade de Economia Mista)

## A N E X O I I

- Decreto SSP – 30/04/1971 – 58 (Estabelece Normas para a Constituição da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, e dá Outras Providências)
- Decreto SSP – 30/04/1971 – 59 (Institui Comissão Especial Destinada à Constituição da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, Designa seus Membros, e dá Outras Providências).
- Lei Estadual nº 4701, de 30 de dezembro de 1971 (Extingue o Departamento Autônomo de Engenharia Sanitária – DAES, e dá Outras Providências)

## A N E X O   I I I

- Convênio 001/1971, de Outorga de Concessão de Exploração de Serviços Públicos Municipais de Esgotos Sanitários e Abastecimento de Água Celebrado com o Município de Timbó e a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN (Conforme inserido na Cláusula Décima Primeira, o Prazo de Concessão dos Serviços Objeto do Convênio era de Trinta (30) Anos, Contados da Assinatura do Mesmo).

## A N E X O I V

- Estatuto Social da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN (26 de julho de 2002, com alteração no Artigo 2º).

## A N E X O V

- Ata da Primeira Assembléia Geral de Constituição da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN, de 02 de julho de 1971.

## A N E X O V I

- Jornal Registro nº 58/junho/1999  
(Reportagem Completa Sobre o Anteprojeto do  
Planejamento Estratégico e Entrevista com a  
Diretoria Executiva).



## A N E X O   V I I

- Folder do Primeiro Seminário de Implantação do Programa de Gestão Estratégica da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN (Hotel Baía Norte, 09/março/1999).

## A N E X O V I I I

- Evolução dos Organogramas da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN (1971/1975; dezembro/1972; maio/1975; julho/1977; março/1979; março/1980; março/1990 e dezembro/2002).

## A N E X O I X

- Portaria nº 228, de 04 de novembro de 1997 (Constitui Comissão para Realização de Estudos Visando a Estruturação e Implantação do Programa de Planejamento Estratégico da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN).
- Resolução nº 602, de 08 de dezembro de 1998 (Aprova em Reunião da Diretoria Executiva, com Assinatura de Todos os Diretores, o “Anteprojeto” do Planejamento Estratégico).

## A N E X O X

- Formulário e Termo de Adesão do Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública – QPAP, de 28 de dezembro de 1999.
- Ofício nº 133/2000 SEGES/MP, de 28 de abril de 2000 (Aprova a Elegibilidade da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – CASAN no Prêmio Qualidade do Governo Federal – PQGF, Ciclo 2000).

## A N E X O X I

- Decreto Lei nº 2291, de 21 de novembro de 1986 (Extingue o Banco Nacional de Habitação – BNH, transferindo à Caixa Econômica Federal – CEF suas incumbências).